

08 /

한국문화예술위원회 예술정책연구
arts change the world

지역 문화예술지원 거버넌스 체계 연구

/ 2020. 7

1)

지역문화예술지원 거버넌스 체계 연구

2020년 7월 인쇄

2020년 7월 발행

발행처 한국문화예술위원회

편 집 한국문화예술위원회

한국문화예술위원회

58217 전라남도 나주시 빗가람로 640(빗가람동 352)

전화 061-900-2100, 2200

팩스 061-900-2362

홈페이지 www.arko.or.kr

이메일 arko@arko.or.kr

본 보고서는 무단전제를 금하며,
내용의 일부를 가공하거나 인용할 때에는
반드시 출처를 밝히시기 바랍니다.

지역문화예술지원 거버넌스 체계 연구

/ 2020. 7

제 출 문

한국문화예술위원회 귀하

본 보고서를 지역문화예술지원 거버넌스 체계 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 7월 15일

주관기관 : (사)한국문화정책연구소

연구책임자 : 염 신 규(한국문화정책연구소)

연 구 원 : 이 윤 이(한국문화정책연구소)

최 창 희(감성정책연구소)

연구보조원 : 김 경 애(한양대학교 겸임교수)

보 조 원 : 김 성 립(한국문화정책연구소)



목 차

제1장 서론	11
제1절 : 연구배경 및 목적	11
1. 연구의 배경	11
2. 연구의 목적	12
제2절 : 연구의 범위 및 방법	13
1. 연구범위	13
2. 연구방법	14
제2장 거버넌스의 배경과 정책 방향	17
제1절 거버넌스의 배경과 정책 방향	17
1. 문화예술거버넌스의 개요	17
2. 한국 지역문화정책의 흐름	22
3. 관련 법 제도	27
제3장 지역문화예술 거버넌스 체계 분석	32
제1절 : 국외 사례	32
1. 영국의 지역문화예술 지원 체계	32
2. 프랑스의 지역문화예술지원 체계	46
3. 미국의 지역문화예술지원 체계	61
제2절 : 지역문화예술 환경 분석	74
1. 문화예술 거버넌스 구성환경 분석	74
2. 문화예술 거버넌스 사무 배분환경 분석	90
3. 소결 및 시사점	106



제1장

서론

제1절 : 연구의 배경

1. 연구배경
2. 연구목적 및 필요성

제2절 : 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용
2. 연구 방법

제1절 연구의 배경

1. 연구배경

- 한국의 문화예술정책은 1972년 8월 유신정권 당시, 「문화예술진흥법」이 제정되면서 국가의 문화예술행정에 대한 법적 기반이 마련됨
 - 문화예술진흥법에 근거하여 문화예술인과 지역문화예술을 지원하는 공공 목적의 문화예술진흥기금이 조성됨
 - 문화예술진흥기금을 통한 문예지원사업을 위해 집행기구로서 현재의 한국문화예술위원회가 출범하게 됨
 - 70년대 구성된 문예진흥법(제도)-문화예술진흥기금(재원)-문예진흥원(운영조직)의 시스템은 40여년이 지난 현재까지 근본적인 변화 없이 그대로 이어지고 있음
- 한국의 문화예술 지원정책은 정치적 이념의 유지와 강화를 위한 수단으로 가동되는 경향이 있음
 - 문화예술진흥법 제1조는 '문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지함을 목적으로 한다'고 규정하고 있음
 - 문예사업지원이 '민족문화'의 융성에 근거하면서 국가주의적인 문화예술인식이 형성되게 됨
 - 국가 주도적 관점의 문화예술인식은 성장주의, 성과주의적 이념에 중점을 두어 정작 그 본질이 되어야 하는 문화예술 분야의 창작역량 강화, 국민의 문화 향유의 확산은 등한시되고 있음
 - 이러한 한국의 중앙 정부 주도의 하향적 지원방식은 90년대부터 꾸준히 문제 제기되어 왔음
- 그동안 문화예술정책이 성장주의 관점에서 지역문화예술의 진흥에 초점을 두었다면, 이제는 지역을 문화의 분권과 자치 중심으로 바라보는 시각 전환의 필요성이 제기됨

- 안정적인 문화 분권과 문화 자치를 위해서는 지역문화정책의 전달체계가 체계적으로 정비될 필요가 있음(류정아, 2012)

2. 연구목적 및 필요성

- 한국문화예술위원회는 여러 유관기관을 연결하는 허브 역할의 기관으로 지역문화 거버넌스에서 중요한 역할을 할 수 있으나, 현재 그 역할과 정체성이 모호하게 설정되어 있음
 - 한국문화예술위원회가 직접 공모, 심사를 통해 지원하던 예술창작 및 표현활동 지원사업이 2009년부터 상당부분 지역협력형 사업으로 전환되면서 공모성 지원사업이 지자체로 이관됨
 - 이로 인해 지자체 및 유관기관과 유사한 사업이 다수 중복되어 사업의 효율성에 문제점이 제기되고 있으며, 거시적 관점에서 이를 통합 조정할 수 있는 기관의 필요성이 증대됨
 - 단순히 사업기금을 전달하는 집행기구의 성격에서 나아가 각 지역 유관기관과 소통을 통해 실질적 협력을 활성화하는 기관의 주체적 기능이 강화될 필요가 있음
- 거버넌스 체계 안에서 중추적 역할을 하는 해외의 예술위원회와는 달리, 한국의 문화예술위원회는 지역문화재단 등 여러 문화예술기관의 등장으로 역할 체계의 급속한 축소와 후퇴를 경험하고 있음(정중은 2014).
 - 이에 지역 문화 분권의 역사가 길고, 관련 논의가 활발한 해외 사례를 분석해 국내 정책을 위한 의제를 도출하고자 함
 - 한국의 문화예술 지원정책은 제도적으로는 영국식 모델을 차용하였으나 제도의 운영은 중앙정부 주도의 프랑스와 유사함(정창호, 2012)
 - 그러나 프랑스의 정부 주도식 정책 운영은 산하 기관이 기금 집행의 주도권을 가지고 있으며, 지원금의 관리와 운영을 전문위원회가 주도한다는 점에서 한국과 차이가 있음(정인숙, 2017)
- 본 연구에서는 한국의 지역문화정책의 체계와 방식을 살펴보고, 지역문화거버넌스

내에서 한국문화예술위원회의 위상과 역할에 대해 논의하고자 함

- 해외의 지원정책 시스템에서 광역단체와 기초단체의 역할을 살펴보고 국내 상황에 적용할 수 있는 시사점을 도출함
- 거시적인 관점에서 국내 지역문화거버넌스 체계의 문제점을 진단하고, 한국문화예술위원회의 변화의 방향성을 제시할 수 있을 것임

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구의 내용

□ 변화하는 지역문화환경에 따른 지역문화예술 지원구조 분석

- 최근 ‘새예술정책’ 등에서 강조하고 있는 분권 중심의 문화행정 혁신의 흐름 속에서 현재의 지역문화예술 지원체계 진단
 - 새예술정책(2018~2022)의 4대 추진전략 중 첫 번째가 ‘자율과 분권의 문화행정 혁신’
 - 새예술정책은 자율과 분권을 통해 표현의 자유 및 예술인의 인권 보호 그리고 예술지원체계의 독립성과 자율성의 제고가 핵심과제
- 광역·기초 간의 주요 문화예술 지원 시스템 사업 분석
- 지역문화예술지원사업에서의 전달 체계 및 네트워크 방식에 대한 분석

□ 한국문화예술위원회의 지역거버넌스 사업 분석

- 기금 사업을 통한 지역협력 사업 분석
- 한국문화예술위원회 사업 안에서의 지역거버넌스 사업의 위상 및 업무 방식의 분석
- 지역문화 활성화라는 공동목표의 설정과 안정적인 구조 하에서 유관기관과 상호작용의 방안 모색
- 지역 협력의 개선 방향을 도출

□ 해외 사례 분석

- 주요 국가(중앙집중제 국가, 연방형 국가로 구분)의 지역문화예술 지원 체계

분석

- 지역문화예술지원 거버넌스 논의를 해외 국가로 확장하여 비교 분석
 - 국가별 광역, 기초의 역할
 - 중앙 부처 및 지방정부와의 관계
 - 문화예술지원 전달 기구의 존재 여부와 주요 역할
 - 지원방식과 지원금의 성격
- 국가 시스템과 문화예술지원 흐름에 따라 한국 상황에 부합하는 사례 도출

□ 정책 제언

- 지역문화예술 지원사업의 전달체계 개선안 도출
- 한국문화예술위원회 구조에서의 지역거버넌스 전달체계 개선안 도출
- 새로운 지역협력형 사업 제안
- 거버넌스 체계 안에서 한국문화예술위원회의 변화 방향 제안

2. 연구의 방법

□ 문헌 분석

- 문화예술 분야 지역 거버넌스/협업에 관한 기존 연구 분석
- 문화예술지원 전달 체계 분석
- 지역문화예술 지원 주체 사업 분석
- 해외문화예술지원 시스템 분석

□ 사례 조사

- 국내 지역 관련 문화예술지원 사업 사례 조사
- 해외 문화예술지원 시스템 사례 조사

□ 분야 포커스그룹인터뷰(FGI)

- 문화행정 및 정책 분야 전문가, 지역문화전문가, 지역문화지원단체, 지역문화예술지원사업 참여자 등으로 전문가 그룹을 구성하여 FGI를 진행

- 지역문화예술 거버넌스 체계에 대한 연구 프레임 검토
- 문헌 분석과 사례조사 등을 통해 요약된 정책 방안에 대한 검토 및 제안, 정책적 시사점 도출

제2장

제1절 : 거버넌스의 배경과 정책 방향

1. 문화예술 거버넌스의 개요
2. 한국 지역문화 정책의 흐름
3. 관련 법·제도

제1절 거버넌스의 배경과 정책 방향

1. 문화예술 거버넌스의 개요

- 문화예술 거버넌스는 지역문화활성화를 위해 지방정부와 중앙정부, 주민, 문화관련 예술단체 및 시민단체, 기업 간에 형성된 네트워크 의미
 - 문화거버넌스는 권한배분이나 관련 사무에 대한 기능배분도 중요하지만, 문화 거버넌스 구축을 위한 중앙정부와 지방정부간의 역할, 지방정부와 주민간의 파트너십, 주민과 문화예술단체 간의 협력을 의미
 - 이런 일련의 과정을 통해 지역문화의 자생력을 키워내는 것을 거버넌스 방식의 문화예술 정책의 시행이라 할 수 있음
- 역대 정부의 문화정책은 오랫동안 지역을 객체로서 인지하며 중앙정부 중심의 일괄적인 사업이 추진되어왔던 관성이 존재하고 있으며 지방 정부의 문화예술정책에 전문성도 부족한 실정
 - 지방정부내 여러 문화예술 그룹들의 관계 설정이 미비하고, 타 영역과의 연계·협력방안도 미흡
 - 수도권과 비수도권의 문화예술환경 격차가 있으며, 중앙-지방의 지역격차를 문화적 차원에서 해소하려는 노력이 부족하고, 중앙정부-지방정부-문화단체-지역주민 간 역할분담 및 소통기구 부재는 문화거버넌스를 구축하는 제약요인
- 문화거버넌스를 구축하기 위해서는 문화정책을 추진하는 행위자들의 역할과 네트워크가 매우 중요
 - 문화정책을 추진하는 주요조직으로는 우선 중앙정부-광역정부-기초정부를 들수 있으며, 다음으로는 중간조직으로 한국문화예술위원회, 한국문화예술교육진흥원, 광역문화재단, 기초문화재단, 지방문화원 등의 지원조직, 실행그룹이 존재함
 - 민간문화단체, 예술단체 역시도 문화거버넌스의 주요한 파트너로 이들 간의 협력과 네트워크를 통해 문화거버넌스를 구축하는 것이 성공적인 지역 문화정책 시스템을 갖추어가는 것임

가. 문화거버넌스의 개념

□ 문화의 중요성이 높아짐에 따라 문화정책의 범위는 협의에서 광의, 규제에서 지원, 중앙정부에서 지방정부, 문화소비에서 문화자원, 문화생산자에서 문화수요자 중심으로 변화

- 문화정책의 다양화와 복잡화는 문화예술지원 영역에서 국가의 역할을 보완할 주체로서 다양한 민간부문이 등장으로 이어졌으며 이는 문화거버넌스에 대한 관심 고조(한승준·박치성·정창호, 2012: 260).
- 문화거버넌스를 협의적 의미에서는 “직접적으로 문화적 목표를 가지는 협상, 행동, 실행의 체계, 제도와 규칙”으로 정의
- 광의적 의미에서는 문화적 목표가 그 자체로서 직접적으로 문화적 목표를 지니지는 않는 다른 형태의 거버넌스, 규칙 및 정치적 목적에 영향을 받는다는 점에서 광의적 해석도 가능
- 문화거버넌스의 주체는 ‘문화적 행위자(생산자)’, ‘사회적 행위자와 제도’, 그리고 ‘행위자와 제도’를 포함(schmitt, 2011: 41-51)²⁾.

□ 다른 거버넌스와 마찬가지로 문화의 위상이 격상되며 다양한 주체들 간에 관계가 문화거버넌스 형태로 나타나게 되는데, 이는 국가 차원에서 뿐만 아니라 지방정부와 민간 등 조직 사회 전반에 걸쳐 지배체계의 새로운 변화를 추동.

- 문화거버넌스는 거버넌스처럼 정부(중앙정부 또는 지방정부), 시민, 사회, 기업 등 참여 주체들 간의 상호 호혜적이고 의존적인 수평적이고 협력적인 네트워크로 나타남
- 이러한 여러 조직 들 간의 상호작용과 관계되는 네트워크로 파악되며 문화거버넌스를 ‘지역차원에서 지방정부와 문화단체, 기업, 시민단체 등 문화관련 주체들이 지역 정체성 확립과 문화발전을 위해 협력적 네트워크를 구성하는 과정과

2) ‘문화적 행위자(생산자)’는 예술가, 작가 등을 포함하고 있으며, ‘사회적 행위자와 제도’는 유네스코 세계문화유산위원회, 문화부 등을 포함함. 그리고 ‘행위자와 제도’는 도시계획국, 민간기업과 같은 경제정책 분야의 행위자를 포함한다(한승준·박치성·정창호, 2012: 261).

조절기제'로 정의(공용택, 2012: 17).

- 김홍수(2004: 53-54)는 문화영역에서 거버넌스를 새로운 패러다임으로 보고 국가, 시장, 시민사회중심이 서로 다른 이론들을 통합하는 패러다임으로 이해하면서, 문화거버넌스를 '정부(국가), 문화시장(예술인, 예술인단체, 문화기업), 시민사회(관객, 시민)등을 포괄하는 참여자간의 동반자 관계에 의하여 공사간의 구분없이 신뢰와 협동을 주요 가치로 하는 시민사회 네트워크 거버넌스'라고 정의
- 조황식(2007: 28-29)은 문화거버넌스란 문화영역을 기반으로 한 거버넌스로 문화영역에서 국가(정부), 시민사회, 시장이 선의의 결과가 있을 것이라는 신뢰를 바탕으로 상호간의 네트워크를 통한 공동의 문화영역의 문제해결 방식 혹은 문화조정 양식이라고 논의하며 문화거버넌스를 '정부(공무원), 시민사회(주민), 시장(문화예술단체 구성원)등을 포괄하는 행위주체간의 동반자 관계에 의하여 공사간의 구분없이 신뢰와 협력을 주요 가치로 하는 시민사회 네트워크'로 정의
- 연구자들의 관점에 따라 다양한 정의가 존재하고 있지만 대체적으로 정부 영역이 주도성을 독점하고 시혜의 관점에서 행사하던 문화예술정책의 입안과 시행 전반을 예술계와 시장, 시민사회의 다원적 주체들과 역할 분담하는 협력적 네트워크 방식으로 풀어가는 일련의 과정이 문화거버넌스로 이해되고 있음

나. 문화거버넌스를 둘러싼 정책 관점과 방향

□ 문화의 민주화 정책

- 문화의 민주화 : 모든 사람들을 위한 문화
- 문화정책은 고급예술에 대한 입장에 따라 '문화의 민주화'와 '문화민주주의'로 단계적으로 성장했음
- 프랑스의 제5공화국 문화부장관 앙드레 말로는 고급예술의 국민적 확산이 문화발전의 핵심이라고 믿었기 때문에 국가가 이를 보급하고 예술교육을 책임지는 '문화의 민주화' 정책을 펼쳤음

- 고급예술을 위한 ‘문화의 집’ 건립이 핵심 사업으로 전국에 24개가 건립, 운영되고 있음.
- 문화의 민주화정책에 대하여 막대한 예산이 소요되는 이 구상은 엘리트주의 정책이라는 강한 반대에 부딪혔으며 문화의 집만큼 중시한 예술교육은 교육부의 미온적 태도로 무산되다시피 했으며 일방적인 정책추진으로 지자체들이 크게 부딪치면서 정책이 지속되지 못하였음
- 예술엘리트주의의 관점에서 벗어나지 못했다는 비판에도 불구하고 이 정책은 정부가 책임지는 문화정책으로서 프랑스가 세계의 문화흐름을 주도하게 되는 계기가 된 것으로 평가

□ 문화 민주주의 정책

- 문화 민주주의 정책 : 모든 사람들의 문화를 강조
- 문화의 민주화 정책에서 한 단계 더 나아간 문화민주주의 정책은 고급예술보다 스스로 만드는 문화를 더 중시하는 정책으로 60년대 진보적 경향의 민권운동과 문화혁명의 영향을 받아 생겨났음
- 엘리트 예술 중심의 일방적인 가치 강요를 거부하고 대중예술, 지역고유의 예술, 이주민 등 소수자의 문화가 갖는 가치를 새롭게 조명하면서 다양한 문화들이 폭발적으로 성장하는 계기가 되었음
- 지역주민과 노동자, 이주민 등 소수자들의 자발적 문화 활동을 위한 여건 조성에 주력함
- 시민들의 자발적 활동을 중시하는 정책들은 대부분 ‘문화민주주의’ 영향을 받은 것임

□ 문화도시(창의도시) 전략

- 세계 도시의 창의산업 육성 정책 : 문화예술의 산업화를 통한 경제적 발전 추구
- 문화·예술의 산업화를 통한 경제적 발전 추구하는 전략으로 지역의 중요성이 강조되고 문화적 창조도시의 건설을 위한 다각적 연구 노력이 더해지고 있는 시점에 주민자치의 과정과 평생학습 시대를 맞이한 살기 좋은 고장, 마을 만들

기의 운동의 널리 호응을 얻고 있는 시점에 더욱 문화 거버넌스의 틀을 찾고자 하는 요구가 높아지고 있음

- 지방자치와 거버넌스의 방향에 대한 연구들은 일본에서 지역적으로 공민관(公民館)과 같은 문화적 장소성과의 결합을 통하여 먼저 시도한 측면이 있으며 지역의 역사적인 전통문화의 재생과 창조를 통하여 지역의 여러 마을에서 추진해 온 프로그램들의 내용은 삶과 지역을 만드는 주민자치의 실체를 보여줌(김승재, 2012: 31).
- 지방정부들이 지역관광육성, 지역축제행사 등 지역주민의 복지증진과 지역경제의 활성화에 적극적인 태도를 취하고 있음
- 총체적, 포괄적, 능동적 의미의 문화 특히 그 지역의 고유한 전통과 정서인 문화를 다루는 지역문화거버넌스는 지역문화의 정체성을 규명하고, 지역민의 삶의 질, 특히 문화적 삶의 질 향상을 통하여 지역의 경쟁력 제고 등의 목표를 추구해 가는 국가 및 지방정부와 시민사회와의 상호작용(박종일, 2010: 41)
- 결론적으로 지역문화거버넌스는 문화에 대한 국가, 지방정부, 민간 단체 그리고 지역민의 상호작용으로 참여의 문제로 귀착되며 과거 진행되어온 형식적 참여의 행태가 아니라 능동적, 자율적 참여가 시스템 속에서 원활하게 운영되어지는 것을 의미

□ 거버넌스를 중심으로 한 지역문화정책의 흐름

- 문화분권 자치의 강조 : “문화의 민주화” 담론과 “문화 민주주의” 담론을 거치며 국가 문화정책에서의 지역의 자발적·능동적 분권화와 자치의 중요성이 중요성을 가져옴
- 지역문화역량의 필요성 : 문화도시(창의도시) 전략의 등장 이후 지역 관점에서 일상의 문화적 자산과 활동을 자원화하고 이를 도시재생과 지역 성장의 동력으로 삼기 위한 시도가 이루어지고 있으며 이를 위해서는 지역 단위에서의 자체적인 문화정책 개발과 전략 수립이 필수적인 것으로 자리하고 있음
- 지역 중심의 문화 거버넌스의 필요성 : 자생적인 문화정책 역량의 성장을 위해

서는 중앙정부와 지역 간의 협력적 거버넌스 네트워크가 필요할 뿐만 아니라 지역 안에서 다양한 문화주체와 통치구조, 시민사회 사이에서의 문화 거버넌스가 형성되어야 함

2. 한국 지역문화 정책의 흐름

가. 지역 문화 환경의 변화

□ 지역문화 정책의 배경

- 지역은 전지구적 범위에서 아시아, 아프리카, 유럽 등의 대단위로 거론될 수도 있지만 여기에서 지역은 한 나라 안의 소지역을 의미함
- 일상의 기본단위이자 생활 공동체인 지역은 문화와 긴밀하게 연결되어 왔으며 공동체를 내부로부터 결속시키는 역할을 해왔음.
- 기술 발전으로 지역 간의 경계가 변화하고 있으며 과거의 폐쇄적인 지역 공동체는 사라졌으나 개방적이고 유동적인, 유연한 지역은 존재하고 있으며 지방자치제도 시행 이후 행정과 정책의 기본단위로 자리 매김되고 있음
- 지역에서 문화의 중요성이 더욱 강조되는 것은 문화의 본질이 생활방식인 동시에 가치기준으로 자리하고 있기 때문이며 지역의 성장에 있어서 문화의 중요성은 점점 더 강조되는 추세임.

□ 지역문화진흥의 문화 정책적 배경과 과제

- 부족한 지역 문화예술 진흥재원의 확충
- 재원확충과 연계한 민간자원의 활용을 위한 기반 마련
- 문화도시(창조도시) 조성을 위한 핵심기반 조성
- 민간의 전문 역량 강화와 이를 기반으로한 참여와 거버넌스의 제고,
- 지역 정치로부터의 자율성과 문화정책의 일관성
- 문화행정의 효율성 제고

나. 문화정책의 패러다임 변화 요구

□ 한국의 문화정책 환경의 변화

- 한국에서 현대적 차원의 문화예술진흥정책이 시작한 시점은 1970년대 초반인데³⁾ 당시 형성된 한국의 문화예술진흥정책·제도의 기본적 방향은 유신정권이 라는 정치적 배경 하에 국가주의가 강하게 관철되어 국가주도, 민족주의, 고급 예술 중심이 기본 방향으로 자리잡아왔음
- 1980년대 후반 민주화와 대중들의 문화예술에 대한 수요와 취향이 다변화되면서 국가 주도의 문화예술진흥정책은 한계에 직면하였으나 제도적 틀로 자리잡은 국가 주도, 고급 예술 중심의 관성이 쉽게 변화하지는 못했으며 현재에도 제도의 틀 속에는 과거 국가 주도 문화정책의 영향이 남아있음
- 최근 문화예술진흥법 개정 논의 등에서도 드러나듯 사회 변화에 따른 다원화된 문화예술의 사회적 가치를 목적하는 방향으로 재정립되는 방향이 모색되고 있음
- 과거 국가 중심주도형 문화정책에서 지역문화가 전체 국가문화의 작은 일부분으로 다루어졌으나 문화예술에 대한 관점의 변화가 이뤄지면서 그 자체로서의 중요성이 강조되고 있음

□ 거버넌스(협치)와 민간자율의 강조

- 민주화 이후 국가 운영에서 정부 주도성을 탈피하여 전통적 의미의 중앙 중심의 행정 기능으로는 포괄하지 못하는 영역이 등장하며 행정의 전문화, 세분화, 분권화가 강조
- 1990년대 중반 이후 신공공관리론, 시장기반 행정론, 기업가적 정부론 등장 이후 정부기능의 축소, 민간 부문의 정부 정책 참여 확대 및 정책결정 참여의 강조 추세가 갈수록 강화

3) 1972년~1973년 사이에 ‘문화예술진흥법’(법제도) 제정, 문화예술진흥기금(재원), 한국문화예술진흥원(지원기구) 출범으로 제도적 지원의 꼴을 갖추.

- 국가의 책임성을 축소되거나 시장논리에 위임시켜버리는 것이 아니며 민간자율과 정책공공성의 균형을 세울 수 있는 공공정책의 새로운 관점들이 강조
- 공공부문과 민간부문, 다원적 시민사회 집단들의 자발적으로 상호 의존 및 협력하는 통치방식인 거버넌스 체제의 효과적 구성운영이 필요하며 이를 위해서는 거버넌스의 자율성, 민주성과 효율성을 균형있는 조화가 필요

□ 시설 중심, 공급자 중심의 문화정책에서 수요자 중심, 활동중심의 문화예술 서비스 정책으로의 변화 필요

- 그간 한국의 지역문화정책은 기본 인프라 부족을 해소하기 위한 시설(하드웨어) 및 프로그램 공급 중심으로 이루어짐
- 공급자시설 운영 중심의 문화예술정책에서 벗어나 수요자 중심의 능동적 문화예술 서비스 중심 정책으로 정책적 관점 변화가 요구
- 현재 시설관리 중심의 통치구조에서 벗어나 자발적 문화주체들을 형성, 발전시키고 수요와 욕구에 따른 기능의 부여와 운영
- 따라서, 지역 주민에게 어떤 문화예술 서비스를 제공할 것이냐, 지역주민이 원하는 것이 무엇이나, 어떻게 주민의 삶을 어떻게 풍요롭게 만들 것이냐 하는 측면을 고려해야 함.
- 기존에 시설관리 측이 운영해 왔던 다양한 문화시설(문예회관, 도서관, 박물관, 미술관 등)들의 상호 연계와 시너지 효과를 고민해야 하며 이의 중심에는 주민들의 일상과 문화의 접점에 대한 고려가 전제되어야 함

다. 생활문화(생활예술) 개념의 도입

□ 생활문화 개념의 배경

- 문화예술 활동에 있어서 전통적 관점인 생산자(창작자)-소비자(향유자, 수용

자) 이분법이나 생산자-매개자-소비자와 같은 단선적 연결로 이해하는 방식에서 탈피하여 단순한 소비, 혹은 향유 형태가 아닌 향유 행위 속에 참여와 생산, 혹은 재생산과 같은 능동적 향유행위로 이해

- 대중친화적인 테크놀로지의 발전은 문화소비주체들의 자발적 참여를 독려하는 방향으로 진행되어 왔으며 고급(엘리트) 문화예술의 대중화가 중심을 이뤘던 '문화의 민주화'의 정책이 대중들의 문화적 역량을 성장시켰다면 시민대중들이 자신들의 사회적 배경과 문화정체성을 중심에 두고 있는 '문화민주주의' 정책을 통해 지속적으로 역량을 강화해 옴
- 문화민주주의 측면에서 능동적 문화 향유참여의 기반은 시민들이 자신들이 사회적 정체성을 확립하고 문화주체를 형성하는 것이며 개인과 공동체의 일상에 밀착한 경험과 감수성을 기반으로 한 참여적 문화향유의 중요성을 더욱 강조
- 생산자이자 소비자인 소비자(프로슈머prosumer) 개념(앨빈 토플러)이 주체적 소비는 물론 제품 생산과 판매에도 직접 관여하여 해당 제품의 생산 단계부터 유통에 이르기까지 소비자의 권리를 행사한다는 의미로 새로운 소비행위의 양태를 설명하는 의미로 등장했으며 이는 문화 영역에서도 유사한 양태로 드러남
- 과거로부터 다양한 아마추어 문화예술동아리활동이 있었으나 최근 법제화된 지역문화진흥법 등에서 생활문화를 별도의 정책 대상으로 삼고 있는 것은 바로 이런 문화 프로슈머의 등장과 활동이 증가되고 있으며 이에 대한 지원을 통해 여기서 생산되는 문화의 사회적 가치의 자원화에 대한 사회적 가능성이 높아지고 있음을 보여줌

□ 생활문화 개념의 정책적 도입

- 2013년 제정된 '지역문화진흥법'에서는 생활문화 개념을 본격적인 정책 대상으로 삼고 있으며 이에 대한 법률적 정의도 다음과 같이 내리고 있음.

[표 8] '지역문화진흥법'에 따른 지역문화와 생활문화의 정의

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "지역문화"란 「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 말한다.
2. "생활문화"란 지역의 주민이 문화적 욕구 충족을 위하여 자발적이거나 일상적으로 참여하여 행하는 유형·무형의 문화적 활동을 말한다.

- 지역문화진흥법에서는 생활문화와 생활문화시설에 대하여 다음과 같은 정책적 지원의 내용을 담고 있음.

[표 9] '지역문화진흥법'에 따른 지원 내용

제7조(생활문화 지원) ① 국가와 지방자치단체는 생활문화를 활성화하기 위하여 주민 문화예술단체 또는 동호회의 활동을 지원할 수 있다.

② 국가 또는 지방자치단체가 설치하여 운영하는 문화시설의 운영자는 시설 운영에 지장이 없는 범위에서 주민 문화예술단체 또는 동호회 활동을 위한 공간을 제공할 수 있다.

③ 개인·기업 등 민간이 설립한 문화시설의 운영자가 주민 문화예술단체 또는 동호회에게 활동 공간을 제공할 경우 국가와 지방자치단체는 이와 관련한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제8조(생활문화시설의 확충 및 지원) ① 국가와 지방자치단체는 생활문화시설의 확충에 필요한 지원과 시책을 강구하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 생활문화시설의 건립·운영 및 사업수행에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체가 소유하는 유휴 공간을 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는 바에 따라 생활문화시설로 용도변경하여 활용할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 생활문화시설을 설립·운영하려는 자가 제3항에 따른 유휴 공간을 사용할 것을 신청하면 무상으로 사용하게 할 수 있다.

⑤ 지방자치단체는 생활문화시설의 확충 및 지원을 위하여 필요한 사항을 조례로 정하여 시행할 수 있다.

3. 관련 법·제도

가. 문화기본법

□ 문화기본법 제정

- 2013년 12월에 제정된 문화기본법에 따라 국민의 문화적 권리가 법으로 보장
이 제도화
- 문화기본법은 문화예술 분야를 총괄하는 모법으로 기능하는 동시에 국민이
일상생활에서 누려야 할 문화적 권리를 기본권으로 보장한다는 의미에서 문화
적 가치의 사회적 확산에 크게 기여할 것으로 기대

□ 문화기본법의 내용과 의의

- 국민의 문화적 권리의 신장과 더불어 문화의 다양성, 자율성, 창조성이 중요한
문화정책의 원리로 규정
- 문화기본법 5조에 따라 국민의 문화권을 보장하기 위해 국가와 지방자치단체의
책무를 명시하고 있으며, 제8조와 9조를 보면, "문화진흥기본계획의 수립", "문
화진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진" 등이 구체적으로 제시
- 제10조 "문화인력의 양성", 제11조, "문화진흥을 위한 조사연구와 개발", 제13
조 "문화진흥 사업에 대한 재정 지원" 등이 명시
- 문화기본법이 제정됨으로써, 지역에서의 문화정책을 수립이 의무적인 사항이
되었으며 제 5조의 4항에 있는 문화영향평가 제도의 시행에 따라 지역에서의
다양한 정책 수립에 있어서 문화적 내용에 대한 고려가 이루어지게 됨

[표 10] '문화기본법'에 따른 책무

<문화기본법>

제 5조(국가와 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 국민의 문화권을 보장하기 위하여 문화진흥에 관한 정책을 수립·시행하고, 이를 위한 재원(財源)의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화를 향유하지 못하는 문화소외 계층의 문화 향유 기회를 확대하고 문화 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- ④ 국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 이 조에서 "문화영향평가"라 한다)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.
- ⑤ 문화영향평가의 대상, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 지역문화진흥법

□ 지역문화진흥법 제정

- 1990년대 중반 이후 문화예술계로부터 지역문화 발전의 필요성이 제기되었으며 정부 역시 지역문화의 자생적 발전구조에 대한 관심을 갖기 시작(2001년 “지역문화의 해” 선포)
- 2004년 “지역문화진흥법 제정추진위” 결성되었고 17대 국회, 18대 국회에서 지속적으로 발의되며 논의가 지속됨
- 19대 국회에서 2013년 12월, 법률 제정 필요성이 제기된 지 10여년 만에 “지역문화진흥법”이 7개의 장과 24개조의 조항으로 된 제정안이 통과

□ 지역문화진흥법의 내용과 의의

- 법의 제정에 따라 국가와 지방자치단체는 지역문화 진흥의 기본원칙(제3조)에 근거한 책무(제4조)를 지게 되었으며, 지역문화진흥기본계획을 수립하고(제6조), 생활문화시설 확충 및 지원과 문화환경 취약지역 우선 지원 등의 사업(제8조, 제9조)이 의무화
- 지역문화전문인력을 양성(제10조), 지역문화실태조사(제11조), 문화도시와 문화지구를 지정·관리(제16조~18조)가 담김
- 또한 제19조와 제20조에서는 지역문화진흥기관(지역문화재단)의 설립·운영의 법적, 제도적, 사업적 근거를 제공
- 지자체는 지역문화진흥 재정을 확충하고, 기금을 조성할 수 있게 되었으며, 지자체 장이나 주민이 원하는 바에 따라 문화재단 등을 설립하여 지역문화 진흥을 위한 사업을 비교적 활발하게 펼칠 수 있게 됨
- 지역문화진흥법 제정은 지역문화시설, 인력, 제도, 법률적 강제성 등 여러 가지 측면에서 미흡하다는 지적을 받고 있으나, 지역문화진흥체계에 대한 법률적 근거를 제공하고 있음

다. 국민여가활성화기본법

- 국민 여가 활성화에 관한 정책의 수립 및 시행 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자유로운 여가활동 기반을 조성하고 국민들이 다양한 여가활동을 통하여 삶의 질을 향상시키는 것을 목적(동법 제1조)으로 2015년 5월 제정
- 이 법에서 포함하는 ‘여가’의 개념은 ‘자유 시간 동안 행하는 강제되지 아니한 활동’이며 다음의 활동들이 포함됨

[표] 관련 법에 따른 생활문화 관련 영역과 내용

관련법	내용
문화예술진흥법	문화예술
문화산업진흥기본법	콘텐츠, 문화콘텐츠, 디지털콘텐츠, 디지털문화콘텐츠, 멀티미디어콘텐츠, 공공문화콘텐츠, 에듀테인먼트
관광기본법	국민관광
국민체육진흥법	체육, 생활체육

- 여가활동과 관련하여 여가시설, 여가교육, 여가산업, 여가전문 인력에 대한 정의가 이뤄지고 있음.
- 국민 여가에 대한 기본적 권리가 ‘일과 여과의 조화’(동법 제5조)라는 표현으로 정의 내려져 있음.
- 국민여가활성화에 대한 기본계획(문화체육관광부) 및 시행계획 수립(관계 중앙행정기관, 지자체)이 5년 주기로 의무화되어 있음
- 여가교육, 여가시설과 공간확충, 여가전문인력 양성, 사회적약자의 여가활동 지원, 관련 민간단체 지원 등의 내용이 포함되어 있음.
- 여가산업을 육성하기 위한 기반조성을 국가와 지자체의 의무로 삼고 있음.
- 국민의 여가 생활의 범위를 어디까지 볼 것인가에 대한 기준이 애매하며 지역문화진흥법에 따른 생활문화 지원과의 관계에서도 중복되는 측면이 있으나 문화기본법, 지역문화진흥법과 더불어 국민 삶의 질 향상을 광의의 문화적 여가활동 활성화를 통해 달성하고자 한다는 점에서 유사한 점을 찾을 수 있음.

제3장

지역문화예술 거버넌스 체계 분석

제1절 : 국외 사례

1. 영국의 지역문화예술지원 체계 및 잉글랜드예술위원회 역할
2. 프랑스의 지역문화예술지원 체계 및 지역문화담당국 역할
3. 미국의 지역문화예술지원 체계 및 예술위원회 역할

제2절 : 지역문화예술 환경구조 분석

1. 문화예술 거버넌스 구성환경 분석
2. 문화예술 거버넌스 사무 배분환경 분석
3. 소결 및 시사점

제3절 : 아르코의 지역문화사업

제1절 국외사례

1. 영국의 지역문화예술지원 체계 및 잉글랜드예술위원회 역할

가. 영국 지역분권 정책 현황

□ 20세기 후반부 이래 지방분권화는 세계적 추세

- 서유럽에서는 1980년대 이후 프랑스와 이탈리아가 선도적으로 추진하였으며, 이탈리아는 2001년, 프랑스는 2003년 개헌을 통해 지방자치단체의 권한을 강화하는 제도적 장치를 마련

□ 서유럽의 정책을 선도하던 영국은 지역분권 정책에 있어 다소 늦게 신노동당정부 집권이후부터 지방분권 정책 도입하였으며, 지역분권법 등의 도입으로 정부와 지역 주민과의 관계를 재정립하고, 지역공동체 및 지역의회의의 자주성을 존중

- 유럽의 정책을 선도했던 영국은 지방자치와 지방분권에서는 예외적이었으며, 1979년 대처 정권 등장으로 1990년대 중반까지 중앙집권형 시장화 추진되었음. 그러나 1997년 신노동당 정권 이후 지방분권 개혁이 강력하게 추진되어 현재까지 지속⁴⁾
- 정권별로 지역분권 기조 및 주요 정책내용을 살펴보면, 전후 복지국가 시대(1945-1979)인 복지국가형 투트랙으로서 복지국가 실현을 위해 공적부조와 의료보건 서비스를 지역에서 중앙으로 이관하는 한편, 주택 및 교육, 사회서비스, 도시계획 등은 지방정부가 담당하였음
- 대처리즘시대(1979-1997)는 지역 정책에서 다시 중앙집권형 시장화 정책으로 구현, 1980년 지방정부, 계획, 토지법 개정에 의한 보조금을 삭감하고, 1986년 런던광역의회와 6대 광역도시의회를 폐지
- 18년 만에 정권을 잡은 신노동당 정부(1997-2010)는 지방분권 정책을 핵심적인 정책의제로 설정

4) 양혜원, 『지역분권 관점에서의 주요국가 예술지원정책 분석 연구: 영국, 프랑스, 미국을 중심으로』, 한국문화관광연구원, 2018, 85-92쪽

- 1998년 웨일즈와 스코틀랜드 지역에 의회를 창설하고 중앙정부의 권한을 해당 의회에 이양
 - 2000년 런던 광역자치단체 GLA(Greater London Authority)를 설립, 지방 정부 구조 다양성 도입
 - 1997년 여러 지방정부 협의회들이 하나의 지방정부연합회를 발족하며, 중앙정부와 지방정부가 공공서비스 향상을 위한 공동목표를 위해 상호 대등한 ‘중앙정부와 지방정부 파트너십(A Framework for Partnership) 결성 및 2007년 중앙-지방 업무협약(Central-local Concordant) 체결
 - 신노동당 정권 하에서 지역분권 정책은 지역 경제의 경쟁력 제고를 위하여 중앙과 지방, 지방자치단체간의 협력과 네트워킹을 통한 거버넌스 형성을 통해 광역적인 혁신체계 조성 노력
- － 보수당 시대(2010-)는 지방분권이 시급한 지역정책임을 명시, 2011년 지역분권법(Localism Act)을 제정 및 2016년 지자체 연합기구(combined Authority) 및 기타 도시권 지자체와 분권협상체결 및 집행에 관한 근거법으로 연합기국의 시장선출, 연합기구의 기능, 책임, 거버넌스 등을 규정한 「도시 및 지역분권법」(Cities and Local Government Development Act, 2016) 제정
- 지역분권법은 스코틀랜드 지역정부법(주민들이 지역에 중요한 토지나 건물을 리스트에 올리면 주인은 이를 팔기 전 공동체 조직을 위해 6개월을 기다려야함)으로 인해 스코틀랜드 해안가 섬들 2/3 가량이 지역 공동체 소유로 전환된 성공적인 사례를 참조하여 제정
 - 지역사회에 대한 권한을 지방정부와 공동체에 대폭 이양하여, 정부와 주민의 관계를 재정립하여 지역의 문제를 지역공동체를 통해 해결하는 것이 목표
 - 「도시 및 지역분권법」은 중앙정부가 직접 수행하는 다양한 서비스 및 기능의 집행권한을 지역으로 이양하는 것을 포함하며, 최종 승인권은 지역의회의가 갖도록 하여 지역의 자주성을 존중
 - 분권협상 시행을 위한 재정지원으로 2016-2021년에 28.6억 파운드의 포괄보조금(Single Pot)을 조성지원, 추가지원을 위해 연간 2,465억 파운드, 향후 30년간 74억 파운드를 확보
 - 포괄보조금에 대한 지자체의 책임성 확보 및 성과관리를 위한 핵심장치로서

지자체는 포괄보조금 협약서(Single Pot Assurance Framework)을 지방자치부에 제출하여 승인을 받고, 지원받은 자금이 효과적으로 사용될 수 있도록 사업계획을 평가하고, 집행과정을 모니터링하며, 독립 패널을 통해 투자금의 효과를 자체적으로 평가⁵⁾

□ 지역분권 관련 정책 및 지역분권 문화분야 사업

- 지역협정(Multi Area Agreement)체결, 중앙정부와 협상(도시협약 city deal, 분권협약 devolution deal)
- ACE와 LGA(Local Government Association, 지방정부연합)과 MOU체결. 전략적 펀딩사업
- 장소기반의 접근과 재정투입, 로컬 정치 리더십에 대한 지원, 개선과 지원 (지역 중심의 문화서비스 혁신을 위해 필요한 공동프로그램을 지원, 혁신지원, 문화예술 종사자들에 대한 기회 제고, 지역사회의 문화의 잠재적 편익을 현실화, 문화부문의 지속성과 성장 담보, 새로운 분권 협상을 체결할 지역과 새로운 협력방식)등 3가지 원리에 따라 공동협업 추진
- 이러한 협약을 통해 ACE는 LGA의 문화관광체육이사회에 참여 공유가치 등을 토론, LGA의 지자체의 예술관련 리더들을 위한 리더십프로그램 관련 펀드 지원. 두 기관은 지자체가 문화관련 계획 수립과 지원을 실행하는 것과 관련한 온라인 툴킷 개발. LGA의 문화체육관광이사회가 여타 이사회에 문화의 중요성을 강조하고 협력을 촉진하는 역할 수행
- ACE는 <Arts Council England and Devolution> 발표 : 중앙정부와 분권협상을 체결한 지역정부 및 연합정부의 관계설정에 관한 규정. ACE 의 가장 중요한 전략적 파트너로는 지방정부로 설정. 건설적, 능동적으로 지방정부와 협력 제고. 또한 지방정부의 분권 역량을 제고하는 것은 문화 부문에 있어 중요한 기회로 보고 문호를 위한 분권의 편익을 실현하기 위해 지역정부와 협력 약속. 여기서 ACE는 영국 및 EU 수준에서 개입, 전략적 기회를 현실화하고 규모의 투자가 가능토록 국가발전기구(National development agency)로만 기능. 비정부기구로서 국가적 투자와 문화부문 지원에 있어 팔길이 원칙을 고수

5) 이원섭, 「영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal)」, 국토정책 Brief 625, 2017. 재인용: 양혜원, 같은책, 93쪽

나. 영국의 문화예술진흥체계

- 영국의 문화정책은 연방국가적 성격 때문에 복잡성, 다양성을 특징으로 하며, 팔길이 원칙을 기본원칙으로 수립⁶⁾
 - 영국은 유럽 여러 국가들과 같이 공공정책으로서 문화예술정책체계를 국가적으로 정립하고 이를 위한 전문 문화행정기구 운영
 - 영국에서 문화에 대한 정부지원체계가 구축된 것은 1940년대였으며, 자유롭고 민주적인 사회의 표현으로서 정부가 예술에 대한 지원을 해야 할 역할의 필요에 대한 논쟁 (Fisher & Figueira, 2011)
 - 1940년 예술을 지원하는 첫 번째 문화기구로 음악예술진흥위원회(Committee for Encouragement of Music and the Arts, CEMA)가 설립. 문화예술분야에 공적자금을 지원하는데 있어 간섭을 받지 않는다는 팔길이 원칙(arm's-length principle)을 기본원칙으로 수립
- 현대 문화정책체계가 갖추어지기 시작한 20세기가 되면서 중앙정부 예술지원은 문화예술정책으로 수립되면서 전문기구들이 설립
 - 1927년 BBC가 창설, 문화예술활동을 위한 지원기구로 1931년 미술관박물관 위원회, 1933년 영국영화진흥원이 설립
 - 2차 세계대전 중 전쟁의 참상 중에 고급예술인 클래식음악과 미술을 통해 국민적 용기를 모아내려는 구자 정책으로 CEMA 건립
 - CEMA의 활동에 대한 성과를 바탕으로 중앙 예술지원기관인 대영예술위원회(Arts Council of Great Britain)는 2차 세계대전 이후 케인즈 주도로 1946년에 설립된 영국의 대표적 문화행정기관이었음
 - 1994년, 대영예술위원회는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 예술 위원회로 4분 되었음
 - 연방의 각 자치정부 별로 별도의 정부부처가 해당 지역의 예술위원회와 연계하여 각 지역의 문화정책과 예술지원을 독립적으로 수행하는 체계가 구성
 - 잉글랜드예술위원회(Arts Council England: 이하 ACE)는 정부의 간섭 및 예술

6) 한승준 외, 「문화예술지원 거버넌스 체계에 관한 비교 연구: 영국, 프랑스, 한국 사례를 중심으로」, 『행정논총』 제50권 제2호, 2012, 268~269쪽

계 압력 모두에서 자율성을 견지하며 국가의 문화와 예술을 진흥하는 대표적인 비정부공공기관(Non-Departmental Public Body) 또는 준정부조직(Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization)으로서의 위상⁷⁾

- 1992년 국가유산부가 연방정부 문화전담 부처로 창설되었으며, 1997년 신노동당 정권의 들어서면서 영국 국가유산부는 문화관련 업무를 집중시키며 문화매체체육부(Department for Culture, Media and Sport: 이하 DCMS)로 개편
- 신노동당 정부(1997-2010)산하의 DCMS는 ‘창조산업’ 개념을 제시, 문화정책을 과거 위대한 유산을 보호하는 것에서 개인의 창조성을 진흥하여 창조경제, 창조도시, 창의교육 등을 활성화시키는 것으로 변환
- 이에 따라 ACE의 비전은 ‘세계를 선도하는 창조적이고 문화적인 국가, 잉글랜드’로, 미션은 ‘모두를 위한 위대한 예술’ 성취를 목표로 세움

□ 영국은 불문법 국가로 명문화된 정부조직법이 없으며, ACE의 설립 근거 및 정부의 지배구조 역시 왕실헌장(Royal Charter)에만 포괄적으로만 명시

- 영국은 불문법 국가로 명문화된 정부조직법이 없음. 내각구성과 각 중앙부처의 소관업무를 정하는 일은 수상의 권한이며, 각 부처 내에서 내부 조직을 변경하는 권한은 해당부처 소관
- 예술위원회의 설립 근거 및 정부의 지배구조 역시 왕실헌장(Royal Charter)에만 포괄적으로만 명시

□ 영국은 지원금은 보조금(Grant-in-aid)과 국민복권(National Lottery) 중 일부로 구성

- 1993년 국민복권법 제정에 따라 1994년부터 예술위원회의 예산을 거의 상회하는 대규모의 국민복권기금이 문화예술 부문에 투입되어 예술정책의 비중이 높아지기 시작함
- 영국은 팔길이 원칙을 근본 원칙으로 정부의 직접적인 개입보다는 독립위원회와 A&B의 후원 역할을 중심으로 문화예술지원 체계⁸⁾

7) 임학순, 정종은, 「예술위원회 역할체계 비교 분석: 영국, 캐나다, 미국, 호주, 한국의 사례」, 『한국문화정책학회 학술대회논문집』, 2014, 143쪽

8) 한승준 외, 같은 책, 269~271쪽

- 문화업무를 담당하는 중앙부처의 신설 및 문화지원업무의 분권화가 마련되어 현재의 문화, 미디어, 체육을 포괄하는 DCMS가 1997년에 확대개편
- 영국은 2차세계대전 후 약 20년간 예술위원회의 교부금은 정부부처의 재무부, 1965년 주관부서가 교육과학부로 이관. 1990년대에는 문화예술 부문에서 큰 변화. 문화업무를 담당하는 중앙부처의 신설과 함께 문화지원업무의 분권화가 마련
 - 1992년 문화유산부(the Department of National Heritage)를 설립, 예술, 박물관, 도서관, 유산, 매체, 스포츠, 관광을 통합
 - 1997년 문화, 미디어, 체육을 포괄하는 문화매체체육부(Department for Culture, Media and Sport, DCMS)로 확대 개편
 - 영국 DCMS가 문화와 예술을 지원하기 위한 활동은 크게 다섯 가지로 첫째는 ACE를 통해 예술분야에 펀드를 제공하고, 둘째는 양질의 문화 활동에 젊은이들이 접근할 수 있게 하는 것, 셋째는 UK 문화도시 사업을 추진하는 것, 넷째는 예술단체들이 새로운 펀딩 소스를 찾게 돕는 것, 다섯째는 정부예술은행(Government Art Collection)을 통해 전 세계에 영국 미술을 촉진하는 것임(<Policy Paper_2010 to 2015 government policy: arts and culture>)⁹⁾
 - DCMS 소속의 공공기관은 2018년 5월 기준으로 총 43개로 중앙정부의 문화, 미디어, 스포츠 정책의 중요한 행위자. 장르와 지역을 포함하여 예술지원정책을 기획하고 실행하는 조직은 ACE 임
 - 2017년 7월 DCMS는 디지털 분야를 명칭에 추가하여 Department for Digital, Culture, Media & Sport로 새롭게 출범하면서 일곱 가지 목표를 설정하였는데 여기서 지역문화지원과 관련한 내용으로 볼 수 있는 것으로는 세 번째인 참여 확대(Encouraging participation)로서 무료 박물관이나 체육접근성 제고 등을 통해 국민들이 예술, 체육, 문화활동에 더 많이 참여하도록 돕는 것이며, 마지막 일곱 번째는 공유사회 건설(Building a shared society)로써, 시민사회국과 영국복권기금(Big Lottery Fund)을 통해 사회적 참여를 확대하는 것임
 - 디지털문화매체체육부(DCMS) - 43개 산하기관과 3년간 재정지원협약/업무

9) 제인용: 양혜원, 같은책, 107쪽

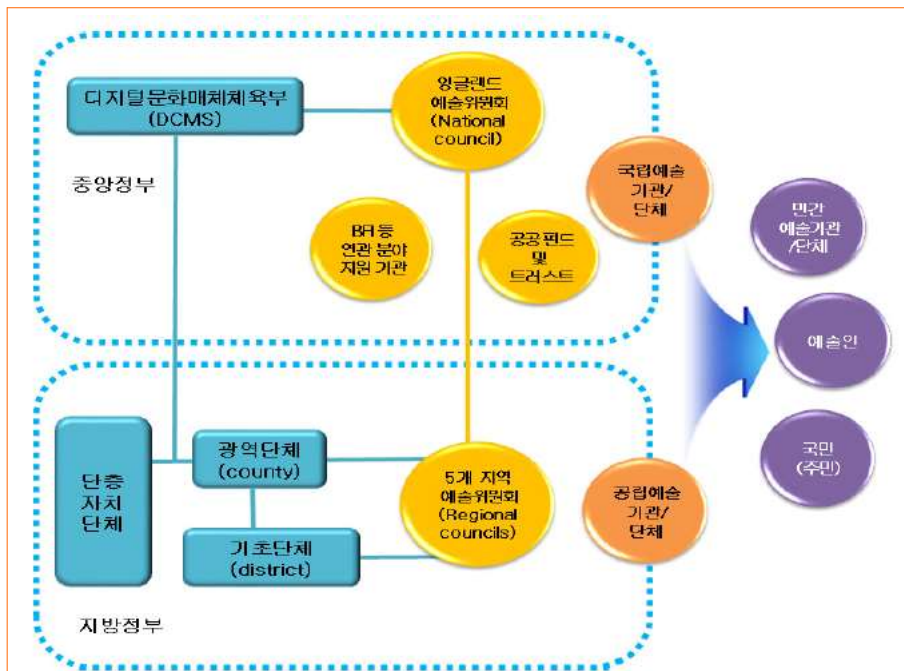
협약 체결. 예산은 70억 £ (10.3조원), 이 중 문화예술분야 약 5억 £ (7%) (약 7500억원)

□ 문화예술지원체계의 주요 기구이자 예술분야의 지원은 ACE가 담당

- 영국 예술지원의 주요기구로는 ACE가 있으며, DCMS 산하 43개 비정부기구로 박물관, 미술관, 도서관, 예술, 건축 및 환경, 관광, 창조산업, 스포츠, 올림픽 등의 분야를 주관. 이 중 예술분야는 ACE가 담당
- ACE는 DCMS로부터 지원받은 예산으로 지원심의과정을 거쳐 예술단체, 예술가, 창조문화교육 사업 등 예술과 관련된 다양한 분야를 지원
- ACE는 2009-2010년 동안 약 880개 예술단체 지원
- ACE(Arts Council England, 잉글랜드 예술위원회) : 국가위원회(National Council) 14명, 5개 지역위원회(Area council)로 구성
 - 잉글랜드 예술위원회 내 지역예술위원회 : 예술창작에 대한 지원은 잉글랜드예술위원회와 중요한 정책행위자, 광의의 문화향유에 대한 지원은 지방자치단체가 역할
 - 런던지역위원회는 13명 위원. 예술창작지원 및 창작진흥과 직접적으로 연계되는 향유확대정책
- 예산은 약 8억 £ (약 1조2천억 원, 국가보조금 68%, 복권기금 32%)이며, 주요 사업은 National Portfolio Organisation, Project Grants, Development Funds

□ 영국의 예술지원정책 추진체계

[그림 3-1] 영국 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계



출처: 양혜원, 2018

다. 영국의 지역문화예술진흥체계

- 영국의 지역문화예술진흥체계는 20세기 중반부터 시작되었으며 민간에 의해 자생적으로 지역단위의 조직으로 형성되기 시작
 - 영국의 지역단위 문화예술진흥체계의 특징은 정부주도가 아니라 민간에 의해 자생적으로 형성되었으며, 지역과 밀착된 활동을 축적하면서 전국적인 네트워크를 형성하고 중앙의 ACE와 독립된 운영
 - 지역문화예술진흥체계는 20세기 중반부터 시작된 오랜 역사성을 지녔으며, 중앙의 문화예술진흥시스템이 공식적으로 설립되고 운영된 시점과 거의 동시적으로 형성¹⁰⁾

10) 추미경, 「영국 지역문화예술진흥체계와 기구」, 『기전문화예술 7/8월호』, 2003. 재인용 이상진, 「문화분권화 정착을 위한 지역문화예술진흥체계」, 주계예술대학교 예술경영대학원 학위논문, 2004, 43쪽

- 지역단위의 문화예술진흥체계는 중앙의 대영예술위원회의 설립 이후 1949년에 처음 지역예술협의회(Regional Arts Association: 이하 RAA) 형태로 사우스 웨스트 지역에 수립. 이는 영국지역문화예술진흥체계의 주요 구조였던 지역예술위원회(Regional Arts Board: 이하 RAB)의 초기 형태였음
 - 지역의 문화예술 진흥 및 지원을 위한 체계는 1949년 설립된 사우스 웨스트 아트(South West Arts)를 시작으로 영국의 각 지역에서 설립
 - 1973년에 잉글랜드 지역의 12개의 지역예술협회와 웨일스 지역의 3개의 협회가 완성된 네트워크를 구축
 - 지역예술협회는 지방정부가 설립한 조직이 아닌 지역단위의 예술진흥기구로 자생적으로 형성된 조직이었으며, 지방정부와 논의 및 협조의 관계에서 지역의 문화예술진흥을 위한 각종 정책방향과 그에 따른 지원사업을 구축
 - 1992년 RAA가 RAB로 재조직되어 2003년 중앙의 ACE와 통합된 체계로 운영되기 전까지 지역의 독자적 문화예술진흥 시스템으로 운영
- 1973년에 전국적인 체계를 갖춘 RAB는 영국의 지역단위 문화예술진흥의 기본체계였음
- 1949년에 설립, 1973년에 전국적인 조직체계를 지닌 RAB는 2003년 중앙과 통합된 지역위원회 구조로 재정립된 영국의 지역단위 문화예술진흥의 기본체계
 - RAB는 2003년 통합되기 이전까지 총 10개의 조직으로 분화되어 운영되었으며, 잉글랜드 지역의 10개 지역예술위원회는 도 단위 규모의 행정구역을 포괄하는 지역예술위원회였음
 - 동부예술위원회(Eastern Arts Board), 중동부예술위원회(East Midlands Arts Board), 런던예술위원회(London Arts Board), 북부예술위원회(Northern Arts Board) 등
 - DCMS는 정부의 문화예술정책을 입안 및 재원 마련, ACE는 문화예술활동을 지원하는 전문기관으로 역할을 분담하였으며, 지역의 경우 RAB가 지역의 문화예술활동을 자율적으로 지원토록 하였음
 - DCMS와 ACE, RAB 사이에는 영국정부와 산하기관 사이에 50년 이상 유지된

팔길이 원칙이 적용

- RAB는 팔길이 원칙에 기초한 문화예술지원사업을 수행하면서 ACE와 독립된 조직운영
 - 영국정부와 산하기관들 사이에 법률에 의해 재정약정(Funding Agreement)이 체결, 이 약정에 따라 자율권을 가지고 책임운영

□ RAB는 자유로운 운영, 구체적인 지역현실을 반영하는 등의 강점이 있는 반면 동일한 지역적 사안에 대한 공동합의 및 지역간 정보공유, 네트워크 사업 등에 대한 난점이 제기

- 강점으로는 독립적 조직운영으로 직접적인 정치적 영향력으로부터 자유로움, 지역현실에 민감하고 지역의 요구에 구체적으로 부합, 지방접주와 친밀한 파트너십, 지역의 문화예술 역량의 축적, 지역 출신의 운영진 구성과 지속적인 지역 기반 고용창출 등
- 단점으로는 지역단위의 문화예술진흥체계가 10개의 독립적 체계로 분화되어 동일한 지역적 사안에 대한 공동합의를 모아내기 어렵고, 빠르게 변화하는 지역 환경에 신속한 대응의 어려움, 조직운영의 관료화, ACE와 지역적 요구에 대한 논쟁에서 대립적 구도가 제기, 지역간 정보공유 및 네트워크 사업의 어려움 점등이 제기¹¹⁾

라. 영국 예술위원회(ACE)의 역할과 지역문화예술지원 체계

□ 문화예술진흥을 위해 설립된 가장 대표적인 준정부 조직으로서 ACE는 전 문화예술분야 기금지원에 통합적인 직접지원관리로서 네트워크 관리자의 역할 수행

- DCMS는 ACE에 보조금으로서 예산지원만 하며 직접적인 예술지원업무를 담당하지 않음
- ACE가 많은 예술단체 및 예술가와 지원관계를 맺음. 예술단체와 예술가들이 기금지원 신청을 하고 지원을 받으나, ACE는 관리감독의 관계라기보다 자율적인 창작활동을 위한 지원의 경향
- 노동당 정부 시절 전 국민의 문화예술 향유권 확대라는 정책 하에 ACE는 지원

11) 이상진, 같은책, 45쪽

받은 예술단체들이 자율적인 운영 및 국민의 참여를 촉진할 수 있는 문화활동으로 발전할 수 있도록 자체평가 도구 개발에 초점

- ACE의 최고 결정기구인 국가위원회(National council)는 총 14인으로 구성, 임기는 4년이며, 연임이 가능함
 - 국가위원회는 위원장 1인, 지역위원장 5인, 그 외 전문가로 구성된 8인으로 구성
 - 국가위원회의 위원은 영국 DCMS 장관에 의해 임명됨
 - 비상임기구인 예술위원회(council)와 달리 상임기구로서 실무를 담당하는 사무국의 이사진은 사무국장과 부국장 아래, 여섯 개국의 국장급 인사들로 구성
- ACE의 2016/17 예산은 7억8천8백만 파운드이며, 국가보조금과 복권기금으로 구성됨
 - 2016/17 예산은 2015/16의 7억8천2백만 파운드에서 소폭 증가하였음
 - 2016/16 예산 중 국가보조금(Grant-in-Aid)은 약 68%, 복권기금(Lottery fund)은 32% 정도임
 - 위의 예산으로 투입되는 대표적인 사업은 크게 세 가지로, 국가포트폴리오기관(National Portfolio Organizations) 사업, 예술위원회 로터리 프로젝트 사업(Arts Council National Lottery Project Grants), 예술위원회 개발 펀드사업(Arts Council Development Funds) 임
 - 국가포트폴리오 사업으로 National Portfolio에 속한 829개의 예술기관, 미술관, 도서관 등에 연간 4억8백만 파운드(보조금 3억4천만, 복권기금 6천8백만 파운드 포함)가 지원되며, 9천7백3십만 파운드가 개방형 공모로 예술위원회 로터리 프로젝트(Arts Council National Lottery Project Grants)로 터리 프로젝트에 매년 지원될 예정. 예술위원회 개발 펀드로 다양성, 탄력성, 비즈니스 모델 혁신, 리더십 개발 등으로 7천2백2십만 파운드가 지원될 예정¹²⁾
- 예술위원회 소속 지역위원회(Area Councils)
 - 2000년 이후 RAB(지역예술위원회)와 ACE의 통합의 필요성이 제기되면서,

12) <https://www.artscouncil.org.uk/about-us/how-and-where-we-invest-public-money>

오랜 논의와 협의 끝에 2003년 4월 독립적 조직으로 존재하던 지역예술위원회가 영국의 지역문화예술진흥체제로 재구성되기로 합의

- 영국의 문화예술진흥체제는 기존의 성과를 축적하면서 보다 발전적이고 효율성을 고려하여 10개이던 지역예술위원회는 부분적 통합을 거쳐 9개(남부와 남동부예술위원회로 통합)의 지역 지부로 재편되었고, 명칭도 예술위원회의 지역위원회로 변경되었다가 노동당 시절 9개였던 지역위원회가 5개 위원회(London, Midlands, North, South East, South West)로 축소 운영(지역사무소는 계속 9개로 운영 중)
- 지역위원회(Area Councils)는 지역의 문화예술생태계와 창조적 재능을 발전시키는 역할을 수행, 국가 포트폴리오의 선정과정에서 집단적 책임을 맡음
- 공모로 선출되는 지역위원장들은 당연히 국가예술위원회의 예술위원으로 복무하며, 지역의 관점에서 중앙의 정책결정에 영향을 미치는 것, 전국을 포괄하는 기금지원사업으로서 국가포트폴리오기관 사업의 지역별 결정을 도출시키는 등 핵심적인 역할 수행
- 각각의 지역위원회는 지역에서 적극적으로 활동해온 예술계와 학계 전문가들로 구성, 지역 수준에서 예술을 옹호하고 활동을 지원하는 데 많은 권한과 책임을 가지고 있음. 각 지역위원회의 위원은 10~16여명으로 구성¹³⁾

<표 3-1> 지역위원회의 역할에 대한 잉글랜드 지자체 평가

내용	2017년 응답		2018년 응답	
	수	%	수	%
적극적이고 발전적	23	61	26	67
보통	10	26	9	23
부정적이며 퇴보하는	1	3	0	0
연계 활동 없음	4	10	4	10
총계	38	100	39	100

출처: ADUK & Arts Council of Wales(2017)

13) 각 지역위원회의 활동사항은 홈페이지를 통해 상세히 소개되고 있으며, 또한 지역위원회의 회의록 역시 다운로드해서 열람할 수 있도록 제공, 예시) 북부 지역 위원회의 활동내용은 <https://www.artscouncil.org.uk/your-area/north> 에서 확인가능하며, 남서부 지역위원회 회의록 <https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/South%20West%20Area%20Council%20minutes%20February%202018.pdf> 로 열람 가능

- 웨일즈의 지자체 예술지원 담당자들에 대한 지역위원회에 대한 설문조사에 따르면 2017년이 약 61%, 2018년도가 67% 정도가 지역위원회 활동에 대한 긍정적인 평가를 하였음

마. 시사점

- 1997년 신노동당 정부 시기서부터 다소 늦게 시작된 지역분권정책은 점차 중요한 정부의제로 제기되어 왔으며, 지역 주도의 지역발전 정책 추진
 - 2010년 이후 지역분권법 제정, 도시협약 및 분권 협약 등을 통한 생활밀접형의 정책 추진
 - 지역사회에 권한을 지방정부와 공동체에 이양 및 포괄보조금제 시행 등 지역과 공동체, 주민 주도의 지방정책 추진
 - 지역분권 흐름의 강화와 기초단체 지향의 정책 추진
 - 중앙-광역지자체-기초지자체 간 합리적 역할 분담
 - 지자체의 문화 전략/비전 수립에서 협업생산 모델의 부상
 - 예술위원회 중심의 명확하고 단순한 예술지원 정책 구조화
 - 지역문화정책협의체의 실질적 역할과 활동
 - 지자체 예술지원예산의 삭감과 예술위원회(ACE) 재원의 중요성 부각
- 중앙-광역지자체-기초지자체간 합리적 역할 분담
 - 중앙정부는 국가를 대표하는 창작물 지원(수월성과 접근성), 지역정부는 지역민이 체감할 수 있는 경험 지원(문화예술접근성 제고, 지역커뮤니티 기반 예술지원사업) 등 역할 및 책임과 권한 등이 명확히 구분
 - 광역지자체는 광역 내 기초단체들 간의 균형발전 및 브랜딩 작업에 집중, 기초지자체는 주민들에게 필요한 향유사업 담당
- 예술위원회(ACE)는 명확한 예술지원 정책으로 문화예술진흥 및 지원의 대표적 조직이며, 문화예술분야 기금지원에 네트워크 관리자의 역할 수행
 - ACE는 많은 예술단체 및 예술가와 지원관계를 형성하며, 관리감독은 지양하고 자율적 창작활동을 위한 지원의 역할 수행

- ACE의 예산은 국가보조금 60~70%, 복권기금 30~40% 정도로 구성되며 문화예술지원기구로서 역할을 안정적으로 수행
- 예술위원회 내 지역위원회는 지역의 문화예술생태계와 창조적 재능을 발전시키는 역할을 수행하며, 창작 중심의 예술지원의 예술위원회의 주요 역할에서 부족한 지역의 문화예술발전을 위한 역할을 수행
 - 예술위원회의 국가위원회 14인의 위원 중 지역위원이 5인으로 구성되며, 각 지역위원회의 위원장으로서 지역위원회 대표성을 지니며 위원회에 참여
- 지자체 예술지원예산의 삭감에 대한 대안으로 예술위원회(ACE) 재원의 중요성이 부각
 - 최근 지자체내 문화예술분야 예산이 지속적으로 감소하는 추세 속에서 중앙단위의 ACE의 재원 중요성이 증대되고 있음
- 영국의 사례에서 무엇보다 주목할 것은 잉글랜드예술위원회(ACE) 내 지역위원회의 구성과 역할 수행
 - ACE가 중앙의 예술창작 등의 지원기구로서 정책적 역할을 수행함과 동시에 지역위원회를 두어 지방분권적 정책적 상황 속에 지역의 현안 및 도시 공동체, 주민 생활 등을 위한 예술의 역할을 수행하는데 있어 매개, 네트워크관리, 예산 지원 등의 중요한 역할을 수행
 - 무엇보다 중요한 것은 지역위원회는 각각의 지역에서 자생적으로 자율성과 독립성을 지닌 지역예술위원회(RAB)가 ACE와 통합되어 지역위원회로 조직·운영되고 있다는 사항
 - 이를 통해 지역위원회는 지역 중심의 문화예술정책의 책임성을 지닐 뿐만 아니라 ACE 국가예술위원회 내 지역위원회로서 각 지역의 대표성을 가지고 지역의 문화예술 현안 및 이슈를 제기하는 역할을 수행하는 데 있음

2. 프랑스의 지역문화예술지원 체계 및 지역문화담당국 역할¹⁴⁾

가. 프랑스 지역분권 정책 현황

- 프랑스의 지방분권 제1기(1982~1995)는 사회당 집권시기로서 중앙정부의 권력분산 시도와 함께 한정된 분야의 지방분권 법률을 제정하면서 분야별로 추진
 - 현재의 프랑스 지역분권의 형태가 본격적으로 마련되기 시작한 시기는 사회당 미테랑 대통령 집권시기인 1982년부터였으며, 중앙정부의 권력을 분산을 시도하며 포괄적 지방분권법률보다 한정된 분야의 지방분권 개혁 법률을 제정함으로써 분야별로 추진¹⁵⁾
 - 1982년 「꼬뮌, 데파르트망과 레지옹의 자유와 권리에 관한 법률」을 시초로 25개 법과 200여개의 시행령이 새롭게 제정
 - 1992년에는 정보공개와 주민참여를 통한 지방행정민주화와 지방자치단체간 협력을 활성화하는 「지방행정기본법」이, 1996년엔 「지방자치단체통합법」, 1999년에는 「꼬뮌간의 협력의 간소화 및 강화법」 등이 제정
- 프랑스의 지방분권 제2기(1995~2012)는 2003년 우파정부인 시라크 대통령 시기를 시작으로 프랑스 국가조직의 분권화를 명문화함으로 국가조직의 지방분권적 성격과 보충성의 원리를 인정하였으며, 지방자치입법권 강화, 재정자립권 보장 등 지방분권 강화의 초석 마련
 - 2004년에는 「지자체의 자유와 책임에 관한 법」이 제정되어 지자체 경제개발 및 교육, 문화유산 등의 분야에 새로운 권한을 부여
 - 2004년 채택된 중앙-지방간 계획계약제도(politique contractuelle)는 현 프랑스 지역분권의 핵심개념임
 - 경제 및 사회협력, 도시계획 분야에 적용되는 계획계약제도는 중앙과 지방

14) 프랑스 사례 연구의 경우 일부 명시한 경우를 제외하고 전반적으로 양해원, 『지역분권 관점에서의 주요국가 예술지원정책 분석 연구 : 영국, 프랑스, 미국을 중심으로』의 내용을 참고하였으며, 이 중 주요 해외 자료 등은 직접 확인하여 보완하여 기술하였음

15) 프랑스의 지방행정단위는 기초자치단체인 꼬뮌(Communes)과 중간단체인 데파르트망(Département), 광역단체인 레지옹(Régions)으로 구분

사이의 균형유지의 중요한 방식으로 양측 간의 계약의 행위를 제도로서 명문화하고 이를 더욱 증진시키는데 목적

- 뒤이어 사르코지 정권에서는 지역의 조직을 간소화, 지역민주주의를 강화하며 지역의 다양성에 알맞은 구조를 개발 등 지방분권의 성숙 도모, 일환으로 2010년에는 꼬뮌연합체 지도의 정립과 꼬뮌연합 체제하의 민주주의 확립을 위한 「지방자치단체 개혁법(Loi de réforme des collectivités territoriales)」이 제정

□ 지방분권 제3기(2012~현재)는 광역자치단체인 레지옹의 통합과 기초자치단체인 꼬뮌의 연합체를 확대 등 지방분권의 질적 변화 마련

- 2012년 올랑드(Holland) 대통령 시기의 지방분권은 지방분권의 합리화를 추구하면서 지방자치단체 상호간의 조화로운 공공정책과 행정의 효율성을 추진하면서 질적 변화 마련
- 2014년엔 「지방공공정책의 현대화와 메트로폴 승인법」 등을 제정. 메트로폴(les métropoles)은 꼬뮌간 연합체로서 대도시와 인근지역을 하나의 법적 행정 주체로 결합시킴으로써 도시성장동력으로 역할을 수행하는 대도시연합
- 2015년에는 기존 22개의 레지옹을 13개로 통합하고 그 역할을 확대하여 더 많은 영역을 담당하게 하는 「새로운 지방행정체제법」이 제정
 - 꼬뮌은 권한이 강화되었으며, 꼬뮌간 연합체를 결성하여 재정을 지원받을 수 있게 되었으며, 데파르트망은 이 법의 시행으로 취약계층보호, 아동복지, 노인, 장애인보호 등 사회복지정책과 주거환경 개선 등 지역균형개발에 집중¹⁶⁾

□ 문화분야 지역분권화(décentralisation culturelle) 정책은 중앙정부와 지방자치단체와의 문화분야에 대한 책임과 역할분배와 함께 무엇보다 중요한 것은 지방도시나 소외지역의 균등한 문화혜택 제공과 새로운 문화층의 확보 및 창작예술 발전의 도모가 목적

□ 이러한 문화분야 지역분권화는 문화의집 설치로 가시화와 함께 문화 민주화를 실현

- 문화의 지방 분권화는 앙드레 말로 문화부장관 시절인 1961년 3월부터 각 지방

16) 양혜원, 같은책, 145-148쪽

주요도시에 약 20여개의 문화의집(Maison de la Culture) 설립을 시작으로
가시화

- 문화의집들은 각 지역마다 미술관, 극장, 회의장, 혹은 영화관 등 다양한
형태로 운영되며, 공공정책을 실현하는 문화매개체로서의 역할을 담당
- 1972년 「지방 공공기관 설립법」에 의해 창설된 국립공연센터(Centre
Dramatique National, CDN)는 공연문화의 지방 분권화 정책 중 하나임. 36개
의 국립 공연센터와 2개의 레지옹 공연센터는 공연예술의 창작 지원 임무를
수행

□ 중앙정부의 지역분권적 문화정책 시행을 위하여 지역문화담당국(DRAC) 설치

- 1963년 이후 지방분권화와 맞물려 중앙정부의 문화정책 시행을 각 지역별로
담당을 목적으로 지역 문화위원회(Les comités régionaux des affaires
culturelles, CRAC)가 설립
- 건축, 고고학, 아카이브, 영화, 창작예술, 예술교육, 미술관, 박물관, 공연예술과
음악 등 문화영역 전반 관리
- 1969년부터는 지역문화담당국(Directions régionales des affaires
culturelles, DRAC)으로 명칭 변경
- 미셸 기(Michel Guy) 문화부 차관은 중앙정부와 지자체 사이의 협력 증진을
위해 문화헌장(Charter culturelles)을 제안, 1974년~1976년에 14개의 문화
헌장 수립
 - 문화헌장 성과로는 보르도의 양모 저장창고, 툴루즈의 곡물시장 등과 같은
중요한 건축 문화재들이 보호
 - 1977년 부르타뉴 문화헌장은 지역적 특성을 보존하고 문화적 개성을 존중
목적으로 다양한 표현예술과 민속전통 및 언어 보호 등의 내용

□ 1980년대에는 문화의 지방 분권화 정책은 더욱 발전

- 1982년 공포된 지방분권화 관련법은 레지옹 의회나 꼬뮌 의회가 문화 정책을
실행하는 주체로 공식화. 특히 지방정부의 문화활동을 위해 지방별로 30%의
특별보조금 지정
- 지방분권화법은 지방자치단체이 장에게 문화 영역에 대한 역할과 책임을 부여

해 문화가 낙후된 지역에서도 필수적으로 관련 문화정책을 수립하고 이에 대해 예산을 집행하도록 함

- 지역에서는 지역문화담당국의 역할이 강화되어 지자체 행정서비스와 지역문화담당국이 문화활동 서비스의 기술적인 부분에서 긴밀한 관계로 발전
- 2016년에는 중앙정부의 지방분권 개혁정책에 따라 지역이 통폐합되어 7개의 레지옹에 있는 새로운 지역문화담당국들이 서비스를 시작
- 1999년 문화발전 지역평의회(Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, CCTDC)가 신설되었으며, 2000년 6월에는 문화대중화를 위해 문화부와 도시대표, 문화유산과 분권화 정부차관이 함께 ‘도시화를 위한 문화, 도시의 문화’협약 등을 맺기 위해 공문을 발표
- 2001년과 2002년에는 문화유산과 예술교육 분야에서 문화의정서(Protocole culturelle)를 만들어 8개 지방과 4개도와 협약을 체결하였으며, 3년간 음악, 춤, 연극 교육과 조형예술의 두 영역으로 각 지방별 교육 프로그램 구성하는데, 중앙정부와 지방이 각각 15억 프랑의 추가지원금을 부담하고 매년 천만 프랑이 지원
- 2002년 1월에는 국가와 지역공동체, 지역공동체 간 평등한 파트너십을 맺도록 하는, 지역 간의 협력을 위한 문화협력공공법인(Établissement public de coopération culturelle, EPCC)을 창설
 - EPCC는 문화기관들의 정보 공유와 상호협조를 목적으로 2003년부터 전문가 그룹형태로 국가위원회를 만들었으며, 2013년부터는 문화협력공공법인 관련 국가위원회(Comité national de liaison des EPCC)가 협의회 형태로 운영

□ 시기별 지역분권 관련 정책 및 사업

- 1970~: 문화발전협약, 문화지도와 연계한 취약지역우선(예술교육, 문학, 예술가레지던스 등)
- 1985~: 예술과역사도시협약(인증제), 10년 단위
- 2015~: 문화협정(Pactes Culturels) 3년 단위

- 재정적 지원, 협력파트너십구축, 문화 프로젝트 구성
- 협력코원을 통한 기초지자체간 공동프로젝트 추진(EPCI 위원회를 통한 예산 지출)

나. 프랑스 문화예술진흥체계

□ 프랑스 문화예술지원의 기본원칙은 국가 주도적 공공서비스 제공 및 문화전반에 포괄적 정책 운영

- 프랑스의 문화예술에 대한 국가 지원체계는 예술가에 대한 후원 및 예술품의 생산과 분배에 대한 규제의 역할을 수행한 절대왕정 시대부터 형성
- 이후 1930년대 말 좌파 성향의 인민전선정부(Front populaire, 1936-1938) 시기에 문화정책에 관한 근대적 개념 도입으로 문화에 대한 국가 주도적 정책의 제가 설정
- 1959년 세계 최초로 문화부를 창설, 앙드레 말로(André Malraux)가 초대관장으로 임명, 국가 주도의 문화정책 기반 마련하였으며, 국가 교육(예술과 문학부, 건축부, 프랑스 고문서 기록 보관부), 산업과 상업(국립 영화기술센터), 청소년과 스포츠 문화활동 서비스 등
- 1975년에 각 지방 주요도시에 문화집과 문화담당 지역위원회가 지방분권화의 일환으로 중앙정부의 문화정책시행을 직접 담당¹⁷⁾
- 프랑스 예술지원정책은 국가가 예술가들을 보호하고 후견하는 역할 수행과 중앙정부 주도의 문화전반의 포괄적 정책 운영, 제도적으로 예술분과별 각각의 국립진흥원을 설치하여 집중지원을 하는 것이 특징¹⁸⁾
- 프랑스는 성문법 국가로 정부조직법(Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République)에 의거 문화통신부 설립됨. 문화분야 중앙정부와 지자체의 권한에 관해서도 지방분권화 관련법에서 기본원칙을 제시

17) 한승준 외, 같은 책, 269쪽

18) 서울시정개발연구원, 『선진국의 문화예술지원프로그램 사례』, 서울시정개발연구원, 2203, 65쪽

- 프랑스의 문화예술분야 지원재원은 대부분 중앙정부와 지방정부의 예산에 기초하며, 국가주도적인 문화정책모델인 프랑스는 지원에 있어서도 관주도적 경향

□ 정부조직법에 의거하여 설립된 문화통신부는 국가주도의 문화정책 관장

- 프랑스는 1959년 세계 최초로 중앙정부 조직에 문화부를 창설한 이래 현재까지 문화통신부(Ministère de la culture et de la communication)에서 문화정책 관장. 국가 주도로 이루어진 문화예술정책은 1982-1983년에 지방분권화 개혁 이후 일부 권한이 지방자치단체로 이양
- 1983년 7월 2일자 지방분권법에 의하면, 지방자치단체는 박물관과 도서관을 운영하고 재정적 지원을 하는데, 음악무용·드라마·조형예술·공공교육기관 운영은 국가의 권한에 속하거나 상위교육에 해당하는 것을 제외하고는 지자체의 책임 하에 시행한다고 명시
- 예술창작과 관련하여 프랑스에서 지자체의 역할이 점차 확대됨에도 불구하고 정부가 주요 역할 수행
- 왜냐하면 지방자치제 실시 이후 프랑스는 문화통신부 소속의 특별지방행정기관인 레지옹 문화사무국(Direction Regional Des Affairs Culturelle: DRAC)을 통해 지역 문화예술지원정책 관여

□ 프랑스는 국가주도적 공공서비스 원칙에 의거 중앙정부 주도의 문화예술을 지원하는 체계이며, 주요 행위자로는 중앙부처(문화통신부), 지자체(레지옹, 데парта망, 꼬뮌), 특별지방행정기관(문화통신부 산하의 레지옹문화사무국), 메세나단체(상공업메세나협의회)로 구성

- 프랑스는 국가주도적 공공서비스 원칙에 의거 중앙정부가 주도적으로 문화예술을 지원하는 체계이며, 문화예술을 국가가 제공해야 할 중요한 공공서비스의 하나로 인식하기 때문에, 문화예술 진흥을 위한 정부의 국가예산을 직접지원
- 문화예술 지원은 문화 통신부가 총괄. 조형예술, 음악, 무용, 연극 등 분야별로 문화지원조직이 분화
- 문화예술 지원 법률 역시 다양한 지원 관련 법률이 있음

- 문화예술지원체계의 주요 행위자로는 중앙부처(문화통신부), 지자체(레지옹, 데парта망, 꼬뮌), 특별지방행정기관(문화통신부 산하의 레지옹문화사무국), 메세나단체(상공업메세나협의회)
 - 문화통신부 내부의 네트워크 관리체계를 국립조형예술센터 중심으로 단순화 제시
 - 조형예술분야에서 예술단체와 예술가들에게 기금, 정보, 자문 등을 제공하며, 이외 문화통신부 산하 분야별로 국립서적센터, 국립영화센터 등 다수의 행정형 책임운영기관들이 존재
 - 각각의 지원기관들은 문화예술 영역별로 중요한 자원을 책임지는 실질적 관리 기능을 수행한다는 점에서 관리 역할이 분산
- 문화통신부가 문화예술 지원정책 수립 및 예산 마련 등 중요한 기능을 수행하는데, 1982년 지방분권화 이후 지자체의 문화예술분야에 대한 위상이 강화되어 문화통신부와 관계가 과거의 일방적 지시, 감독 관계에서 점차 협력적 관계로 변모
- 중앙정부와 지자체간의 관계 형성에 있어 특별지방행정기관인 레지옹문화사무국(DRAC)의 역할이 매우 중요
 - 문화통신부의 산하기관인 레지옹문화사무국은 문화통신부를 대신하여 지자체에 대한 자문과 평가 기능을 수행(www.culturecommunication.gouv.fr)
 - 지자체는 레지옹문화사무국을 통해 중앙의 재정적 지원과 기술적 자문 획득
 - 문화통신부와 지자체는 레지옹문화사무국을 매개로 문화예술지원에 있어 상호 의존적 관계를 형성하고 있으며, 지방정부와 중앙정부간의 협력관계가 상당히 견고하게 구축
- 문화예술지원 네트워크 거버넌스 구조는 연합적, 순차적, 호혜적 성격이 복합적으로 혼재하며, 문화통신부 내부의 네트워크 거버넌스에서 주로 발생
- 중앙정부→예술센터→예술단체의 단계로 순차적으로 수행되며, 호혜적 거버넌스 구조는 문화통신부가 상공업메세나협의회, 지자체 등 외부의 지원기관들과 긴밀한 협력관계
 - 문화통신부는 지자체와는 예산지원, 경영지원, 정보교환, 상공업메세나협의회

와는 경영지원 및 정보교환이 이루어지는 호혜적 상호의존성 관계를 구축

- 특별지방행정기관인 레지옹문화사무국(DRAC)이 문화통신부와 지자체 사이에서 양자 간의 원활한 협력이 이루어지도록 역할 수행

□ 문화예술 지원체계

- 문화부 - 75개 산하 공공기관. 예산:36억 유로(4.8조원), 본부 22%, DRAC 37%, 소속기관 41%, 예술분야 예산 : 22%
- 지역문화담당국(DRAC) : 레지옹에 설치, 인력: 약 2800명. 업무는 문화인프라 정비, 문화향유확대, 문화예술교육, 문화경제, 예술가지원, 공공예술 등. 문화부 예산의 약 37% 관리
- 국립/레지옹공연센터(CDN) : 38개(운영예산의 국57% 국고지원)
- 지역정부 문화예술분야 예산 : 주로 꼬뮌이 담당(77%), 일정 규모 이상 꼬뮌의 평균 문화예산 93억 유로(12조원)
- 현대예술 지역기금(FRAC), 박물관 소장품 구입을 위한지역기금(FRAM)
- 문화협력공공법인(EPCC)국가위원회

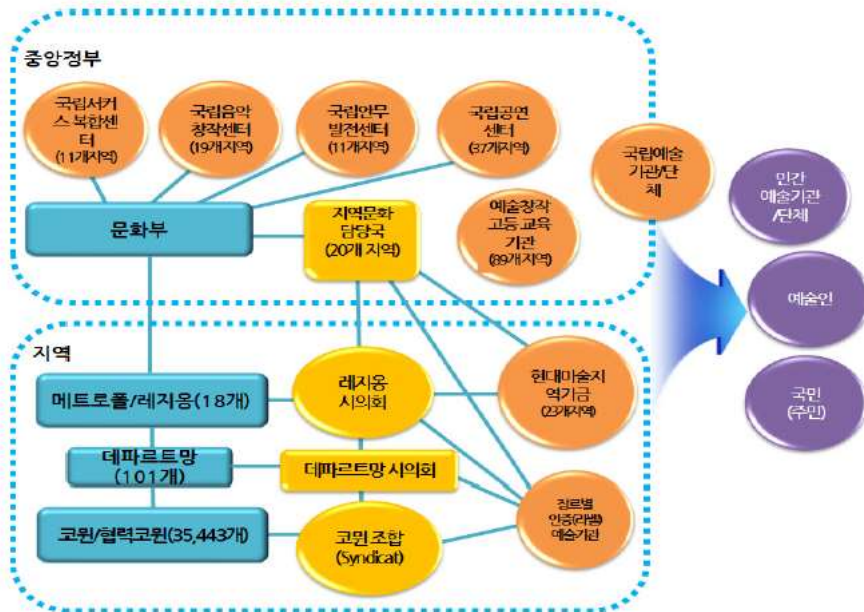
□ 광역기초 역할

- 중앙정부: 예술창작 지원, 문화접근성 제고 및 문화예술교육, 국립문화기반시설 운영에 중점. 문화협정제도 등을 통해 지역의 부족한 문화재정 지원(DRAC 예산 37%)
- 광역 : 레지옹은 문화 분야 기반조성을 위한 공공투자, 예술표현과 문화활동 지원에 중점
- 준광역: 데парта트망은 고문서 아카이브와 농촌유산 보호 등 문화유산 보존과 활용에 중점
- 기초: 꼬뮌은 예술창작 지원, 문화예술교육 및 문화활동지원, 문화유산, 도서관/박물관/미술관 지원 등에 중점

다. 프랑스 지역문화예술진흥체계

- 문화정책은 문화부에 의해 수립되고 실행, 문화부는 크게 중앙 행정부 (Administration centrale), 공공기관(Etablissements), 지방서비스를 담당하는 지역문화담당국(Direction régionale des Affaires culturelles, DRAC)으로 구성

[그림 3-2] 프랑스 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계



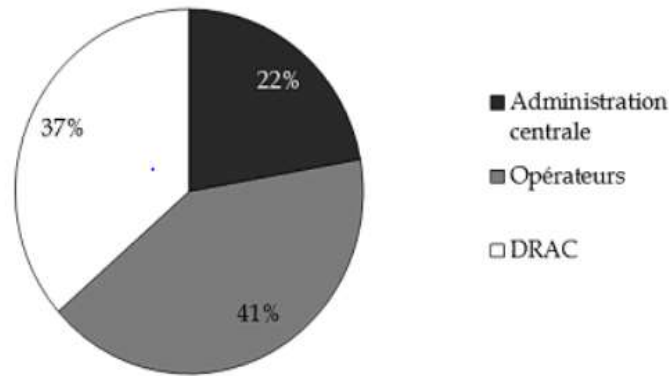
출처: 양혜원, 2018

- 문화부 예산안 중 지역 문화 관련 예산은 2013년부터 2018년 까지 34% 이상에서 40%이하를 차지하고 있으며, 2017년까지 감소하는 추세에서 2018년 다시 증가하였음¹⁹⁾
- 2018년 문화부의 전체 예산 중 37%인 8억 1324만 유로가 지역문화담당국 예산으로 관리, 운영

19) <http://www.senat.fr/rap/117-108-38/117-108-382.html>

[그림 3-3] 2018년 문화영역 예산 분포도(개별 지출 제외)

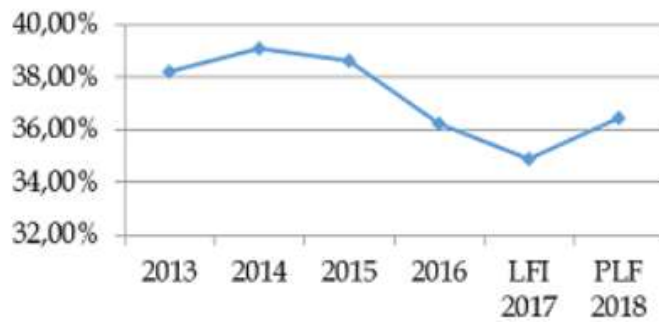
(단위: %)



출처: Senat(2018), Commission des finances du Sénat, d'après les données budgétaires

[그림 3-4] 2013~2018년 문화영역 중 지방분권된 문화부 예산 추이

(단위: %)



출처: Senat(2018), Commission des finances du Sénat, d'après les données budgétaires

□ 지역문화담당국(DRAC)

- 레지옹 행정영역 범위에 문화예술분야로 지역문화담당국(DRAC)이 설치. 지역문화담당국은 중앙 정부의 문화부를 모체로 하고 있는 지역의 문화서비스

담당국으로 프랑스 문화분야 지방분권의 중요한 활동주체

- 레지옹은 광역단위의 지방행정구역이며, 지방자치와 지방주권의 실현이라는 분권적 지방 권력체의 구성이라는 의미를 지님. 레지옹의 주요한 권한으로는 정치, 경제, 사회 문화, 과학기술 등의 광범위한 영역에서 기반 조성을 위한 공공투자와 재정지출 역할
- 문화부 관련 활동 전반이 지역 단위에서 수행될 수 있도록 기능이 편제되어있으며, 문화부의 지역별 지사 역할로 이해가능하며, 중앙에서 주도하는 지역문화진흥을 위한 문화진흥정책의 전형적 기구
- 지역의 문화관련 인프라 정비, 문화향유층의 확대, 예술과 문화교육, 문화 경제 관련 업무를 주로 담당하며, 예술가 발굴과 경제적 지원, 레지던스, 공공예술, 지역 문화 후원사업 등에 관여
- 지역정부와의 파트너십을 통해 파리와 지역 간 문화자원의 불균형 해소를 위한 사업 수행
- 지역의 문화관련 단체들을 위하여 협회의 경영, 설립, 관리 등에 관한 지원과 자문의 역할 수행하며, 또한 지역의 메세나 활동을 장려하는 역할 담당
- 데파르트망(Départments)
- 데파르트망의 문화분야 주요 활동 주체인 주 의회는 기초지자체에서 분산되어 있는 도서관 서비스 중 고문서 아카이브를 관리하는 기록 보관 서비스를 중점적으로 수행. 또한 기초지자체가 소유하지 않은 관리되지 못하는 문화유산 전반을 관리하며, 특히 농촌유산에 대한 보호 등. 이외에 문화예술 교육도 주 의회에서 관리 운영
- 기초자치단체인 코뮌의 역할과 유사

□ 코뮌(Communes)

- 코뮌 개념은 문화영역에서 주민과 가장 근접한 영역에서 문화예술의 접근성을 향상시키기 위한 다양한 문화예술 서비스들이 지원
- 프랑스의 가장 작은 단위인 기초자치단체인 코뮌은 일상적 주민 생활을 공유하는 범위로서 주민 자치의 기초단위. 코뮌은 많게는 약2백만명 정도 주민을 가진 파리시에서부터 1만명 정도의 소도시 등 격차가 있음

- 레지옹을 중심으로 활동하는 지역문화담당국(DRAC)이 꼬뮌의 다양한 예술활동을 지원하고, 다양한 계약관계 또는 파트너십들에 대한 지자체와 문화활동기구 및 단체들의 협약을 중재하는 역할 수행
 - 문화유산과 관련된 사항에 적극적으로 개입, 시에서 보유하고 있는 문화유산의 보존과 유지관리
- 기초자치단체는 시에 소속된 박물관, 도서관, 학교와 같은 문화시설을 관리
- 꼬뮌그룹인 협력꼬뮌(intercommunalité)은 공동의 문화 프로젝트를 추진, EPCI의 위원회를 통해 문화영역의 예산을 결의하고 지출
 - 협력꼬뮌은 프랑스 행정체제의 단위는 아니며, 각 꼬뮌들이 프로젝트나 행정사업을 추진하는데 함께하는 협력체제
- EPCI(Etablissement public de coopération intercommunale)는 꼬뮌 그룹들의 공동 사업 기관으로 2010년 국토개편과 2014년 MAPTAM법으로 성격이 규정. CDCI(commission départementale de la coopération intercommunale 협력꼬뮌 공동 데파르트망 위원회)로 운영되는데 이 위원회는 꼬뮌 대표 40%, EPCI대표 40%, 협력조합 대표 5%, 데파르트망 의회대표 10%, 지역의회 대표 5%로 구성

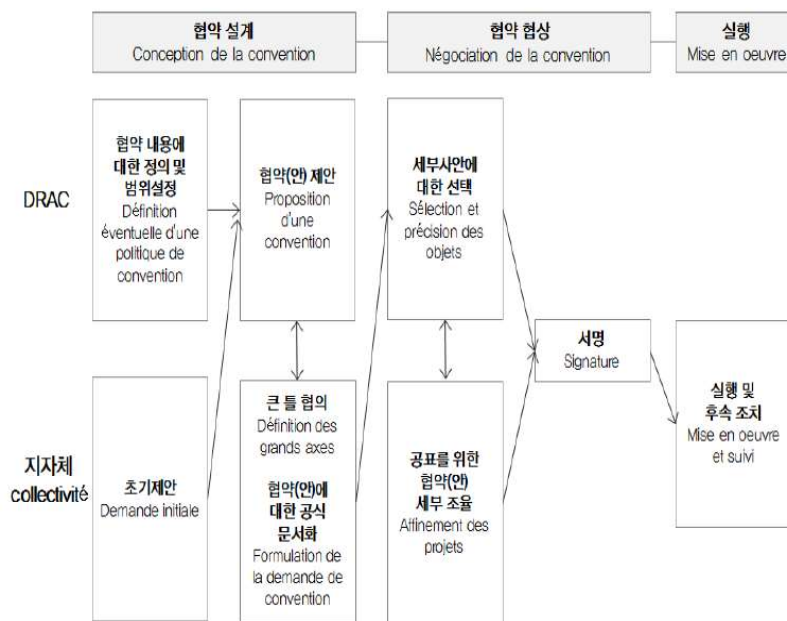
□ 문화의 지방 분권화를 위한 중앙-지자체간 협약 추진

- 80년대 지방 분권화 이후로 중앙과 지자체는 문화분야에서 서로 간의 협력관계 형성되었으며, 지방분권화가 심화됨에 따라 지역의 문화 재정 역시 지자체에 많은 부분을 담당
- 2014년 MAPTAM 지방분권 관련법 이후 시립 박물관, 도서관, 극장 등의 문화 기관 운영에 대한 재정을 2016년에는 약 75%정도까지 지자체에서 부담
- 중앙정부의 지원이 감소됨에 따라 문화부는 지역별 문화 분야 예산을 확보하기 위해 지자체와 협약 또는 협정을 맺어 지원하는 시스템 도입
- 협약의 주체는 문화부와 레지옹, 데르트망, 꼬뮌 등의 지자체
- 협약의 구상단계에서 주로 지자체에서 자체별 협약 내용을 구성한 후 계획안을 제공, 이때 지역문화담당국에서 전체적인 틀 안에서 각 협약 내용의 범위를 정하고, 그 다음 단계로 지역문화담당국과 지자체에서 초기 협약안을 제안하고

협의를 통해 협약안을 공식문서화함. 그 후 세부사항을 조율. 마지막으로 합의된 문서에 문화부를 대표하는 레지옹 혹은 데파르트망의 도지사(préfet)와 꼬뮌의 시장(Maire) 등의 지자체 대표가 서명을 하면 협약의 효력이 발생. 이후 각 협약 주체들은 협약내용의 실행현황을 보고 받고 연례회의를 통해 상황을 검토

- 1970년대부터 지자체와 문화발전 협약들이 체결되었는데, 지역사회에 문화혜택을 균형 있게 제공하고, 대중들의 문화에 대한 접근 용이성 두 가지를 목적으로 시작. 이 협약은 지방단체들과 다양한 네트워크 속에서 재정과 인력을 지원해 문화프로젝트를 수행하도록 함

[그림 3-5] 협약단계별 DRAC과 지자체의 역할



출처 : DRAC(1993), Les conventions de développement culturel : un milliard en dix ans.; 양혜원(2018) 재인용

- 국립 통계 경제 연구소(Institut national de la statistique et des études économiques: INSEE)와 문화부의 통계 및 전망연구부서(Département des études, de la prospective et des statistiques: DEPS)가 국가차원의 문화지도

(carte culturelle)를 만들고, 지역문화담당국이 이를 근거로 문화혜택을 받지 못하는 지역을 선정해 우선적으로 문화발전 협약을 체결

- 문화발전협약은 지역예술교육 협약, 지역문화계약, 예술가 레지던스 협약 등이 있음²⁰⁾
- 예술과 역사 도시 협약(Convention Villes et pays d'art et d'histoire)은 1985년 문화부가 지자체와의 협약을 통해 시행한 인증제도로서 일종의 라벨제(Label VPAH)
- 문화, 생활환경, 문화재, 문화진흥 등 넓은 의미의 삶의 환경을 개선하고 관리하는 지자체의 역할을 심사기준으로 하며, 지역문화담당국의 심사승인후 국가자문위원회에서 최종 선정여부를 결정. 선정되면 10년 협약을 체결하며, 갱신이 가능
- 현재 프랑스 전 지역의 10% 정도인 186개 도시와 마을이 라벨인증을 받음
- 2015년부터 프랑스 중앙정부와 지자체는 문화협정(Pactes cultures)이라는 새로운 파트너십 형태의 업무협약 체결
- 이 협정을 통해 문화통신부는 3년 동안 해당 지자체에 문화재정을 지원. 이 협약은 예술과 문화교육, 각 분야 창작활동과 예술가 지원정책, 문화재 보존과 활용정책에 적용, 향후 50년 이상의 기간 동안 계속 갱신 가능

라. 시사점

- 1980년대 이후 지방분권 정책 도입, 특히 1982년 지방분권법(loi relative aux libertés des communes, des départements et des régions) 제정 이후 본격화되었으며, 2010년 지자체개혁법은 지방별 문화자치 역량이 확대
- 행정구역 개편에 따른 문화권역의 재편: 레지옹 통합으로 문화권역 확대, 꼬뮌의 역할 강화, 협력 꼬뮌 EPCC를 통한 문화 프로그램 공유와 문화시설 공동사용 협력체계 구축, FRAC 등 범지역차원 장르지원 기구화
- 레지옹의 규모가 확대되어 문화권역 또한 확대되었으며, 공공서비스 분야에서 기초지자체 단위의 꼬뮌의 역할 강화

20) 양혜원, 같은책, 168-170쪽

- 개별 코뮌들이 협력하여 형성된 협력코뮌들은 생활SOC(지역체육센터, 도서관 등) 문화프로그램 공유 등의 역할 등이 강화

□ 지역의회의 역할 강화 및 지역문화담당국(DRAC)의 중간매개자적 역할 강조

- 지역문화담당국이 지역 내 문화시설에 국가인증을 부여, 관리, 지역별 특성을 살리는 문화 프로젝트 개발, 지역 전문가 모집 및 참여시키는 임무 등을 통해 중앙행정 시스템의 일부로 중간 매개 역할에 충실
- 문화민주화의 중심축에서 문화분권을 주도한 지역문화담당국이 아닌 각 지자체의 문화 자치 역량을 높이는 주체로서 지역의회의의 역할 점차 중요
- 지역문화담당국은 과 중앙의 문화부와와 행정 체계가 수직적 구조가 아니며, 또한 문화부의 시책을 단순 실천하는 기관이 아니며, 프랑스 문화분권 정책사업을 추진하는 중요한 동력이며, 기능과 역할이 진화하면서 각 지방에 적합한 문화정책 실현을 목적으로 지자체와 협약에 의한 수평적 관계 유지
- 다양한 협정 등을 통하여 지자체는 중앙정부와 파트너십을 기반삼아 지역의 문화예술에 대한 지속성 있는 프로그램 등을 구성하는 데 지역문화담당국이 매개자 역할을 수행
- 지역문화담당국의 주요한 역할로서 문화취약지역에 대한 재정지원으로 문화정책의 소외를 지양시키고, 전 지역의 균등한 문화예술 지원 및 향유의 기회 확대에 기여
- 문화협정 등을 통한 중앙-지역 간 수평적 협력관계의 강화, 지역에 자율과 책임부여를 통한 지역의 자치 역량 강화

3. 미국의 지역문화예술지원 체계 및 예술위원회 역할

가. 미국 지역분권 정책 현황

- 미국은 연방제 국가로서 연방정부와 주정부는 기본적으로 독립된 자치권을 보유하고 있으며, 일정 부분에서 상호협조하는 정부 간 관계를 형성
- 미국은 연방헌법에서 제시된 견제와 균형의 시스템을 근간으로 연방 정부와 주정부, 주의 하부단위인 지방정부(카운티, 시/군, 타운십, 학교구, 특별구 등) 3개의 층으로 구성²¹⁾되며, 지방행정은 연방정부로부터 입법권, 사법권, 행정권 등 독립된 주권을 영유하는 주정부 중심의 연방제(state-centered federalism)를 특징²²⁾
 - 미국의 지방행정 구조는 연방헌법에서 주정부에 대해 광범위한 자치권을 보장받으며 개별 주정부는 주헌법 및 법률에 의하여 자치권을 실현, 주정부는 지방정부를 구성하고 지방정부에 대해 자치권을 부여하는 구조
 - 연방정부는 권력분립의 원칙에 따라 행정부, 입법부, 사법부로 구분되며 상호견제와 균형을 중심으로 기능
 - 주정부의 역할은 연방헌법상 연방정부에 관할된 사안과 주정부에서 관할하는 것을 금지한 사항을 제외한 모든 행정에 있어 책임. 권한을 이원화한 이유는 권력의 집중으로 국민의 권리를 보호하기 위한 것임
 - 지방정부는 각각의 주헌법에 의해 신설 및 권한을 규정하고 일반적으로 주의회의 승인에 의해 지방정부가 신설되고 조직 및 권한 등에 대해 헌장으로 규정. 지방정부는 목적에 따라 일반목적 지방정부(general purpose local government)와 특별목적 지방정부(special purpose government)로 구분되는데, 특별목적 지방정부는 하나 또는 몇 개의 기능만을 수행하기 위해 설립된 특별지방자치단체로 교육구(School District)와 특별구(Special District)가 존재²³⁾

21) 2012년도 미국 세션스 자료에 따르면 1연방(federal), 50개 주(state), 3,301개 카운티(county), 19,519개 뮤니시펄리티(municipality: city, boroughs, village), 16,360개 타운십(town, township), 12,880개 교육구(school district) 38,266개 특별구(special district: fire, library etc.) 등 90,056개의 정부조직이 존재. <https://www.census.gov/govs/cog2012/>

22) 연방정부로부터 독립된 주권에서 예외적 지방정부 존재. 이는 수정헌법 제1조 제10절 2항 및 3항에서 명시

- 미국은 50개의 주가 개별 국가와 유사한 정도의 자치권을 부여받고 있으며 연방헌법에서 명시한 제한 사항을 제외한 모든 권한을 주정부에서 행사 가능함. 또한 주정부 관할 구역 내의 지방정부에 대한 통제권이 연방정부에 비해 강력함
 - 정부 간 역할 분담 및 사무배분은 연방헌법과 주헌법 등에 의해 규정되며, 주민 생활과 밀접한 것은 지방정부에서 담당
 - 재정부문에서 주정부는 광범위한 자치권과 독립적인 과세자주권을 가지며 지방정부도 한정적인 가운데 독립적인 과세권과 자치권을 가짐. 또한 지방정부의 세입 중 30~40%가 연방정부 및 주정부로부터의 이전금²⁴⁾
- 주정부와 지방정부의 정부 간 관계는 독자적으로 주정부의 입법을 통하여 지방정부의 경계, 지방정부형태와 행정구조, 지방선거제도, 윤리규정, 기타 지방정부간 협력체제, 토지사용규정, 조세제도, 조세평가, 임금과 보수를 포함한 인사규정, 연금제도, 근로조건 등을 제정 가능
 - 각 주정부는 지방정부에 대해 감독권을 행사하기도 하며, 승인권으로 대체하는 등 다양한 형태로 지방 정부와의 관계 속에서 통제와 감독 시행
 - 연방정부에서 주정부 및 지방정부를 담당하는 부서는 부재하지만 정부 간 협력 및 조정을 위한 임시 조직은 필요에 의해 설치 및 폐지하여 운영²⁵⁾
- 미국 대공황 시기 뉴딜정책의 일환으로 공공산업진흥국(WPA)을 중심으로 예술지원정책 시행되었으며, 이중 각 지역마다 예술센터가 설립²⁶⁾
 - 대공황 이후 1933년 루즈벨트 행정부는 연방정부의 정책적 민간 시장 개입으로서 경제적 회생안인 “뉴딜정책”시행²⁷⁾
 - 이 정책에 포함되었던 예술지원안들이 현재 미국 지역의 문화예술 지원정책의

23) 이현우, 『미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점』, 경기연구원, 2017, 3~15쪽

24) 앞의 책, i ~ II

25) 앞의 책, 66쪽

26) 양혜원, 204~208쪽

27) 미국에서 대공황은 자유방임(laissez-faire)과 자유시장(free market)을 중시하는 고전적 자본주의적 태도에 연방정부의 정책적 민간 시장 개입으로 변화하는 계기가 됨. 1929년 10월 29일 ‘검은 목요일’의 뉴욕 증시 대폭락을 기점으로 시작된 대공황은 전 세계로 확대됨. 이 대공황은 1933년까지 미국 GDP 15%이상 감소, 디플레이션으로 물가 20% 하락, 실업률 25%이상 증가되었으며, 이에 루즈벨트 대통령은 빈민과 실업자 구제, 경제회생, 금융개혁에 초점을 맞추고, 달러의 금본위제 폐지, 농업지원, 금주법 폐지 등의 1차 뉴딜정책 시행

전례가 됨²⁸⁾

- 1935년 긴급구제예산안에 화가, 음악가, 배우와 작가들 등 예술가의 고용지원을 위한 예산 2천7백만 불이 편성, WPA 지원 하에 수행된 예술가 고용 관련 정책인 제1 연방프로젝트(Federal Project Number One: Federal One) 시행
 - 제 1 연방프로젝트는 “필요시 예술가는 노동자에 못지않게 공공 비용으로 예술가로서 고용될 권리가 있고, 예술은 사업, 농업, 노동과 못지않게 이상적인 국가의 즉각적인 관심 대상이며, 또 그래야만 한다”는 점을 근본원리로 삼음²⁹⁾
- 이 제1 연방프로젝트 중 지역 예술센터 설립이 포함
- 1965년 이전 미국정부의 예술정책은 보조금 지급이나 민간기부자들에 대한 조세감면 및 세금공제 방식과 같은 간접지원 방식

□ 1965년 설립된 미국 연방 행정부 내 독립적 기관인 국립예술기금(The National Endowment for the Arts: 이하 NEA)는 ‘공공지원체계의 분권화 실현’을 조직의 목표 중 하나로 수립

- ‘국립 인문예술기금 지원법(The National Foundation on the Arts and the Humanities Act)’이 1965년 제정되었으며, 이 법안으로 미국 연방 행정부 내 독립기관인 국립예술기금(The National Endowment for the Arts: NEA)이 설립
- NEA의 조직목표가 ‘예술적 우수성의 촉진’, ‘예술에 대한 국민들의 접근성 제고’, ‘공공지원체계의 분권화 실현’으로 지역문화진흥이 포함되어있음³⁰⁾

□ 국립인문예술기금 지원법에는 미국 문화예술 진흥을 위한 주 및 지방정부와의 상호 협력 및 민간, 정부 수준별 파트너십 형성 등이 포함

□ 주 정부별로 문화예술기관인 SAA는 지역별 관련법 체계를 가지고 있으며, SAA

28) 1차 뉴딜 정책이 기존 경제 체제의 개혁 및 피해자의 일시적 구제에 집중하였다면, 2차 뉴딜정책은 체계적인 경제 중흥 및 사회안전망 설치를 위한 제도 마련에 목표. 1935년 사회보장법으로 국가보장연금, 실업보험, 장애인 및 빈곤가정 보조 등의 복지제도 도입 및 노동 3권(노동자들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권)을 인정하는 노동관계법 제정, 이후 법정 최대 노동시간(주 44시간)과 최저임금을 명시, 16세 이하 아동노동 금지 등의 공정노동기준법이 1938년 제정

29) Bloxom, Margurite D. (eds). 1982. *Pickaxe and Pencil: References for the Study of the WPA*. Washington, D.C.: Library of Congress. p.9. 재인용: 양혜원, 206쪽

30) 정광렬, 『분권시대 지역문화진흥체계 개선방안 연구』, 한국문화관광정책연구원, 2005, 95쪽

관련법은 NEA 및 NEH에 관한 법의 축소된 형태로서, 지역별 문화예술 진흥을 위한 조직구성과 자원배분, 지원방식 등이 명시³¹⁾

나. 미국 문화예술진흥체계 및 지역문화예술지원체계

□ 연방정부의 문화관련 기구로서 국립예술위원회(NCA)와 연방의회가 설립한 국립예술기금(NEA)이 있으며, 각 주마다 예술기구(SAAs) 존재

- 연방정부차원의 문화부는 부재하지만 국립예술위원회(National Council on the Arts: NCA) 형태로 연방차원의 문화관련 기구 존재
- 1965년 연방의회가 설립한 독립적 문화예술지원기구인 국립예술기금(National Endowments for the Arts: NEA)의 사업방향과 예산배정 등의 정책 자문 역할을 국립예술위원회가 수행
- 국립예술기금은 매해 기금의 40%를 정액교부금 형태로 주 예술기구(State Arts Agencies: SAA)에 배분하여 각각의 관할지역에 지원
- 미국의 주예술기구의 경우 50% 정도가 위원회나 재단 등의 독립적인 기구의 성격을 띠며, 19%정도가 자치단체 산하의 문화국 등 그 형태가 주마다 다름. 이를 국립예술기금이 이를 존중
- 주 예술기구(SAA)의 예산은 정부의 행정 혹은 입법기관이 승인하지만 지원금 배분은 정치적 간섭을 받지 않는 자문위원단의 조언에 따라 결정되며, 주나 도시별로 자율적으로 형성된 지역문화행정체계로 운영³²⁾
 - 뉴욕주예술위원회(New York State Council on the Arts: NYSCA)나 캘리포니아 주예술위원회(California Arts Council: CAC)는 주 정부에서 설립한 지역예술위원회가 주지역의 문화예술진흥을 전담
- 도시별 문화예술진흥 관련 일은 각 시청의 문화관련 부서가 전담하는 경우가 많음. 뉴욕시의 문화부, 로스엔젤레스시의 문화부 등이 있는데, 시의 문화부라 하더라도 문화예술진흥을 위한 지역예술진흥기관으로 분류되어 국립예술기금(NEA)로부터 기금지원

31) 앞의 책, 113쪽

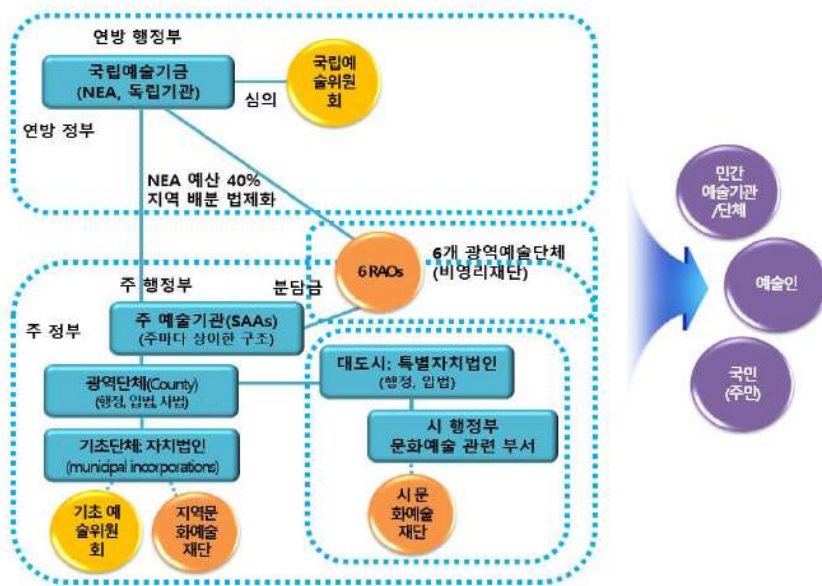
32) 이상진, 같은 책, 61~62쪽

- NEA가 미국의 예술지원 행정 역할을 수행하는데 있어 독립기관으로서 정부의 직접적 개입은 제한하였으나 1990년 문화전쟁 이후 직접적 개입에 대한 제한은 일부 없어짐
- 미국은 뉴딜 정책 이후 가장 큰 규모의 사회복지 프로젝트였던 ‘위대한 사회’(Great Society)’ 정책의 일환으로 1965년에 설립한 NEA(National Endowment for the Arts)가 연방정부 산하의 독립기관으로서 미국의 예술지원 행정 역할 수행
 - NEA 설립 한해 전 국가예술문화발전법에 근거하여 15명의 저명한 예술가로 구성된 연방예술위원회(National Council on the Arts)를 발족시킴. 독립기관의 위상으로서 기금의 구성 및 운영에서 정부의 직접적 개입은 제한하였음
 - 1990년 즈음의 ‘문화전쟁’(Culture Wars)³³⁾ 이후 사조매조리즘, 어린이 학대, 장애, 성별, 인종 등에 대한 차별 등 ‘외설적이거나 고상하지 않은’ 소재를 다루는 내용에 대한 지원사업을 금지하는 법안을 상정시키고 상원과 하원에서 연방예술위원회에 투표권은 없는 직권의원을 파견하면서 직접적 개입 제한은 없어짐
 - 문화전쟁 이후 1990년대 중반 이후 현재까지 NEA 지원사업은 소외계층을 위한 프로젝트 중심으로 추진하였으며, 최근 금융위기 이후 프로젝트에 대한 직접지원보다 지역사회를 위한 예술 서비스를 제공하는 사업에 예술가들의 참여를 확대하는 방식으로 변모. 이에 따라 NEA의 비전은 ‘예술이 모든 국민의 삶을 풍요롭게 하고 공동체들의 거주적합성(livability)을 증진시키는 국가’로 비전으로 삼고, 미션으로 ‘개인 및 공동체의 효익을 위해 예술적 우수성, 창조성, 혁신을 증진’으로 둠³⁴⁾

[그림 3-6] 미국 연방정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계

33) 1989년부터 1990년대 초반에 NEA가 작품의 내용으로 인한 사회적으로 논란을 일으킨 안드레 세라노와 로버트 메이플소프의 작품지원에 대한 논쟁을 두고 문화전쟁이라 명명함

34) 정중은, 「예술위원회의 역할 및 기능에 대한 비교 분석」, 『문화정책』, 2014, 11~12쪽



출처: 양혜원, 2018

□ 국립예술기금(NEA)

- 미연방정부의 독립기관인 국립예술기금(NEA)는 설립 이후 지역 문화진흥기관의 설립을 촉진하며, 국가적인 수준의 예술진흥 정책 허브로서의 위상을 마련
- NEA 역할 중 지방정부의 예술 진흥에 대한 모델을 제공하고 지방 정부 간 네트워크를 구축하는데 중심적 역할 수행
- 1965년 이전에는 미국에서 4개 주가 예술지원 기관이 있었으나 NEA 설립 이후 각 주마다 예술진흥기구가 지속적 설립되기 시작하여, 1980년대 이후 대부분의 주 정부가 관련 기관을 운영
- 최근 '주 및 지역 파트너십'(State and Regional Partnership)이란 범주의 사업을 통해 장기적인 연계를 하고 있는 주 예술진흥원들(SAAs: State Arts Agency)과 지역예술기관들(RAOs: Regional Arts Organizations)에게 예산의 약 40%를 지원

- 국립예술기금의 조직구조는 국립위원회(The National Council)와 위원장(The Chairman), 자문위원단으로 구성되며, 자문위원단은 예술가, 예술행정가, 예술 교육자, 주와 중소단위 지역의 예술기관 대표들, 다른 예술전문가들로 구성

□ 국립예술위원회(NCA) 설립³⁵⁾

- 1964년 “국가 예술문화 발전 법안(The National Arts and Cultural Development Act)”이 제정되고 미국 문화예술 자산 증대와 향유를 위한 방법들을 권고할 국립예술위원회의 설립 근거 마련
- 국립예술위원회는 NEA 주도하에 운영. 대통령이 임명하고 상원 인준을 받아 6년 동안 NEA의 조언자 역할을 하는 위원들은 18명, 여기에 **하원의원 6명이 표결권 없이 참여**
- 위원들의 법적 자격은 전문적 예술 관련 경력 및 기여도뿐만 아니라 미국 전 지역의 대표성도 반영
- 하원의원의 당연직 6명은 하원의장이 2인, 상원 여당 원내대표 2인, 상하원 야당 원내대표가 각 1인씩 선정
- 국립예술위원회는 NEA 의장의 조언 역할을 수행하는데, 1) 연방 예술보조금 지원대상 선정, 2) 지원항목 분류, 지원 목표 설정, 지원 자격 등에 대한 가이드라인 제시, 3) 타 기관과의 협력 및 지원 파트너십 도모, 4) NEA 예산규모와 할당, 지원 우선순위 결정, 5) 관련 법안 입법 및 국가적 예술 관련 이슈에 대한 정책적 지도 등을 망라. 또한 대통령상인 ‘국가예술메달(National Medal of Arts)’ 후보 추천 역할도 수행

□ 주정부의 주예술위원회(SAAs)

- 미 연방 각 주의 주 예술위원회(State Arts Agencies: SAAs)는 총 56개이며, 이는 50개 주를 대표하는 예술기관들과 워싱턴 D.C., U.S 버진 아일랜드, 푸에르토리코, 북 마리아나 제도, 아메리칸 사모아, 괌의 기관까지 포함
- 주예술위원회는 전국 주 예술위원회 연합(National Assembly of State Arts Agencies)을 조직하여 50년 이상 운영하고 있음. 주 단위에서 개인과 공동체 번영에 있어 예술의 필요성을 전파하려는 역할

35) 양혜원, 211-212쪽

- NEA의 연방-주 파트너십 기금에서 수여받은 NEA 보조금은 구체적 예술 교육 프로그램, 지역 특색을 반영한 문화 자산 개발, 문화예술 소외 지역의 예술지원 활동 등으로 운용
- 주 예술기관의 예산은 주정부의 직접예산편성이 78.2%, NEA 기금이 9.5% 정도

□ 광역예술기구(RAOs)

- 미국 광역예술기구들(Regional Arts Organizations: RAOs)은 공식적으로 NEA 지역 파트너십 기금과 주립 예술진흥원들의 분담금으로 운영되어 연방정부와 주정부 모두와 연결
- RAOs는 공공기관이 아닌 비영리단체(non-profit organization)의 정체성을 지닌다는 특성이 있으며, 지원금과 분담금 외 자체적인 기금 모금이 가능하고 예산 집행시 지원 프로그램 등에서 자율성을 지님

다. 미국 국립예술기금(NEA)의 역할과 지역문화예술지원체계

- 미국 중앙정부 차원에서의 예술지원정책은 NEA 중심으로 추진되며, 창작의 우수성, 참여기회 확대, 공공의 이해 증진 등을 전략적 목표로 전통적인 예술지원과 더불어 지역 예술기관 및 지역사회를 혁신하는 프로그램 등을 직접 지원하거나 주 및 지역의 파트너십을 통해 지역문화예술을 지원
 - 앞서 언급하였듯이 미국 중앙정부 차원의 예술지원정책은 국립예술위원회(NCA)와 국립예술기금(NEA)을 중심으로 추진
 - NEA는 예술이 모든 국민의 삶을 풍요롭게 하고 공동체들의 거주적합성(livability)을 증진시키는 국가를 비전으로 두고, 개인 및 공동체의 효익을 위해 예술적 우수성, 창조성, 혁신을 증진하는 것을 미션으로 수립
 - 이에 따른 전략적 목표로는 창작의 우수성, 참여기회 확대, 공공의 이해 증진, 조직적 탄력성을 세움
 - 미국 예술의 포트폴리오 확장을 위한 ‘예술 창작의 우수성 확보’
 - 참여기회 확대 : 미국인들이 다양한 예술을 접할 수 있게 하고, 위대한 관객이 될 수 있는 예술 교육을 제공, 지역사회에 예술을 통한 활기를 불어넣기

위한 ‘예술 참여의 기회의 확대’

- 예술의 가치와 성과를 객관적으로 측정, 공유하고 파트너십을 통해 예술의 성과를 널리 확산시킴으로써 ‘예술의 영향력에 대한 공공의 지식과 이해 증진’
- 위의 목표들을 실현하기 위해 요청되는 NEA의 ‘조직적 탄력성 확보’
- 핵심 사업으로 주요 예술단체, 예술서비스 단체, 지역 예술기관 등 비영리단체에 대한 자금 제공, 예술가와 예술단체들이 지역사회를 혁신하도록 기회를 제공하는 Our Town, MICD25 및 전통적인 예술프로젝트 지원금, 국가 예술인문청 년상 등이 직접 지원의 형태로 추진
- 주 및 지역의 파트너십의 방식으로는 각 주의 예술 진흥원과 지역 예술기관들이 지역의 예술교육 프로그램, 지역 순회 프로젝트 등 다양한 사업을 전개토록 지원
- 이외 펠로우십과 공로상, 연구 및 교육사업 등도 추진³⁶⁾

□ 국립예술기금의 설립과정 및 초기의 역할과 지방 정부와의 파트너십

- 앞서 언급하였듯이 NEA 설립은 ‘국립 인문예술기금 지원법’에 근거하며, 존 F. 케네디(1917~63, 재임 61~63) 행정부가 의 문화예술 지원 계획의 실현으로, 케네디 대통령의 국가의 예술 지원의 필요성 제기
 - “위대한 예술가들이 때로 사회에 대한 가장 비판적이고 했다면, 그것은 그들이 지닌 정의(正義)-진정한 예술가들이라면 반드시 반응하게 되는-에 대한 감수성과 근심을 통해 우리나라가 지닌 최대한의 잠재력을 발휘하지 못함을 알게 되었기 때문이다. 내가 보기에 우리나라와 문명의 미래를 위해서 예술가들의 위치에 대한 인식을 제고하는 일보다 중요한 일은 거의 없는 듯하다. 예술은 우리 문화의 뿌리를 자라게 하므로, 사회는 예술가가 자신의 비전을 따라 자유롭게 나아가도록 해야 한다.”³⁷⁾
- 1966년 제5회 국립예술위원회 모임은 연방 정부와 주 정부 파트너십 프로그램에 기금 지원을 법령으로 의무화, 1967년부터 미 50개 주 전역과 기타 관할

36) 정중은, 같은 책, 17~28쪽

37) arts.gov:80/about/Kennedy.html. 재인용: 양혜원, 같은 책, 210쪽

영토에 당해 총 예산의 25%(800만불 중 200만 달러)의 기금을 할당하기로 결정

- NEA는 법령을 통해 50개주 및 6개 영토 대표 예술기관과 6개 광역예술단체에 연간 총예산의 40%를 파트너십 기금으로 배분(2014년 기준)
- 초기 NEA의 파트너십 운영방침은 **전국 단위 혹은 지역 내 예술 단체들이 설립되는 계기**가 되었으며, 또한 대규모 민간기업 및 재단들의 문화예술 지원을 장려하는 문화도 이 시기에 활성화
- 이로써 NEA는 독립된 연방 기관으로서 문화예술 관련 미래 지향점을 제시할 뿐만 아니라, 지역 분권적 문화예술 지원의 중심점 역할을 수행하는 의무 부여
- 연방 정부는 지원 자원의 **공평한 배분**을 목표로 하고, **지역의 문화예술 주체들은 협력을 통해 지역적, 장르적 특성을 살린 문화예술 창조**를 주된 목표로 협력적으로 지역분권 차원의 문화예술 진흥의 역할이 분배되어 운영

□ NEA의 정치적 논란과 존폐 및 재정위기

- 보수 정치인들의 진보적 가치를 추구하는 성향이 강한 예술가들에 대한 연방 정부의 기금 지원에 거부감으로 인해 NEA의 축소나 폐지는 설립초기에서부터 지속적으로 제기
- 1980년 공화당 소속 대통령 레이건은 백악관 내 NEA 조사 기구를 꾸려 연방 정부의 문화예술 지원의 타당성 검토를 하였으나 NEA 조사 위원회는 예술지원 사업에 대한 긍정적 조사 결과를 발표
- 이후 이를 수용하여 NEA 유지 결정과 함께 조사위원회를 대통령 직속 인문예술위원회로 승격시켜 인문예술에 대한 관심 표명
- 이후 조지 H.부시 정부시기인 1989년 NEA 예산은 1억6천5백만불로 역대 최대 수준
- 1989년 문화전쟁으로 NEA 지원 예산 집행에 많은 규제조항이 마련됨
 - NEA 보조금이 1만5천불이 지원된 안드레스 세라노의 작품 <오줌 예수 Piss Christ>(1987) 작품이 전시되면서 지역 보수 기독교계에서 신성모독 예술작품에 세금을 지원하였다고 반발
 - “선정 작가의 예술적 선택에 개입하는 규제를 만들 수 없다. NEA는 지원사

업에 선정된 기관이 예술적 기준을 토대로 예술가를 선정하고 작품들을 전시하는 자유로운 권리를 지지한다. 비록 그 작품들이 때로 논쟁적이고, 일부 관객에게 불쾌감을 주더라도 말이다. 그럼에도 불구하고 NEA에서 일하는 우리들은 관객에게 불쾌감을 초래한 데 대해 심히 유감을 표한다”라고 NEA는 즉각 답변을 함

- 보수층은 연방 정부의 예술지원에 근본적인 문제제기를 근거로 공화당은 NEA 지원 예산 집행에 대한 규제조항의 법률을 통과시킴
- NEA의 재정위기는 1994년 클린턴 1기 이후 행정부의 중간선거 이후 1995년 공화당 의원들은 NEA 폐지 대신 예산 삭감 결의하여, 1996년 예산은 전년 대비 40% 감소. 이로 인해 직원이 47% 감축되었으며, 개인 작가들에 대한 창작 지원이 거의 불가능
- 1996년 NEA 예산 삭감 시기 직전해인 1996년 예산이 최고수준으로 이후 재정 감소와 존폐위기를 지속적으로 겪고 있음³⁸⁾
- NEA는 기금의 지역균등배분을 최우선 목표로 하기에 책정된 보조금의 40%는 주 예술기관 및 광역예술단체 사업에 배정. 2017년에는 NEA 보조금은 2,500여 문화예술 프로젝트에 수여
 - 2017년 NEA의 1억3천만 달러의 예산 중 예술창작에 대한 직접적 지원에 약 1천1백만 달러(9.0%), 예술향유 장려 등 시민의 예술참여 지원에 약 6천2백만 달러(48.3%), 연구지원에 4.1%가 지원되었으며, 4천9백만 달러인 38.6%가 주 및 광역 예술기관과의 파트너십에 배분. 주 및 지역 정부와의 파트너십에 의해 각 주 정부 산하 주립예술진흥원들(SAAs)과 광역예술기구들(RAOs)에 NEA 파트너십 보조금이 지원
 - 2017년도는 문화예술 창작과 참여 활동 전체 40% 가량이 빈곤율이 상대적으로 높은 지역으로 분배되었으며, 13%가 광역 도시 권역이 아닌 시골 지역으로 시행됨
 - 주목할 만한 사업으로는 문화소의 해소를 위한 소규모 지역 중소문화단체 지원 사업인 “The Challenge America” 프로그램으로 40개주의 132개 기획에 총 130만 달러(14억 원)의 보조금이 집행

38) 양혜원, 213~215쪽

- 또한 “Our Town”사업은 낙후 지역 재생을 위해 예술가와 문화예술단체, 지역 정부 주체들을 매개하여 ‘지역의 창조적 재구성’을 목표로 토지 이용, 교통 및 경제 개발, 교육과 주거, 사회간접자본과 공공안전망 등의 지역 현안과 관련한 예술작품들을 성치하여 공동체의 당면 문제들의 환기를 주된 실행 방안으로 마련³⁹⁾

라. 시사점

- 연방제 이념에 따르는 연방정부는 국가적 통치에 관련된 사항에 대한 권한만 부여 받고, 독립된 주권을 가진 각 주가 주헌법을 통한 지역의 통치와 운영에 필요한 나머지 권한을 모두 행사
- 연방정부의 주요 문화예술기관으로는 국립예술위원회(NCA)와 국립예술기금(NEA)이 연방정부의 문화예술정책 및 지원과 함께 지역 문화예술진흥을 위한 직접지원 및 주 정부 및 주예술위원회 등에 파트너십을 통한 기금 분배 역할 수행
 - 국립예술기금(NEA) 예산의 40%를 지역 파트너십을 위해 사용하도록 의무화 하고 지역의 자율성 보장 및 NEA의 선도적 역할 유지
 - 국립예술기금(NEA) ↔ 광역예술기구(RAOs) ↔ 주 예술위원회(SAAs) ↔ 지역 예술진흥기관으로 이어지는 협력적 구조의 형성
 - 지역정부의 독자적·혁신적 문화예술 정책
- 문화예술 지원 구조
 - 국립예술위원회(NCA)는 NEA 주도 하에 운영되며, 대통령이 상원 인준을 받아 임명(18명), 이 중 하원의원 6명 참여하는데, 표결권은 없음. 위원들의 임기는 6년이며, NEA의 조연자 역할로서 연방 예술보조금 지원대상 선정 외 지원방향 등 정책적 내용 결정 및 NEA 예산규모와 배분, 지원 우선순위 결정 등의 역할 수행
 - 국립예술기금(NEA)는 ‘예술적 우수성의 촉진’(창작), ‘예술에 대한 국민들의 접근성 제고’(향유) 외 ‘공공지원체계의 분권화 실현’(지역분권) 목표로 설립, 예산의 이중 40%는 주 및 지역예술기관에 배분

39) 양혜원, 218~221쪽

- 주정부의 주 예술위원회(State Arts Agencies (SAAs))는 미 연방 주의 예술 위원회로서 총 56개임. NEA의 연방-주 파트너십 기금으로 지역특생을 반영한 문화자산개발, 문화예술 소외 지역의 예술지원활동 등으로 활용. 자체예산이 약 80%, NEA보조금이 약 10%. 4000개 기초 지역예술진흥기관(Local Art Agency)
 - 이외 56개 주 예술위원회의 연합 조직인 전국 주 예술위원회 연합(National Assembly of State Arts Agencies)이 있으며, 6개 광역예술기구(RAOs, Regional Arts Organizations), 비영리단체 있음
- 미국 중앙정부의 주요 예술지원기관인 국립예술기금(NEA)은 주예술위원회(SAAs)와 파트너십 기금으로 연간 총 예산의 40% 정도 마련, 지역문화진흥 및 지역문화예술단체 수립의 계기 등을 마련
- 국립예술위원회(NCA)와 국립예술기금(NEA) 중심으로 미국 중앙정부 차원의 예술지원정책이 수행되며, 핵심 사업으로 주요 예술단체, 예술서비스 단체, 지역 예술기관 등 비영리 단체에 대한 예산 지원을 통해 Our Town(지역 사회를 혁신 프로그램 운영) 등 추진
 - 이러한 지원정책으로 NEA는 지역 분권적 문화예술 지원의 구심적 역할을 수행

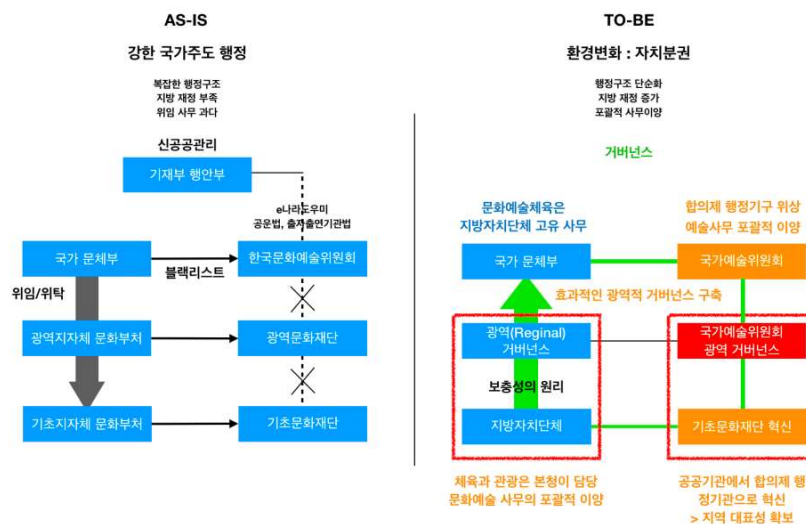
제2절 지역문화예술지원 환경구조 분석

1. 문화예술 거버넌스 구성환경 분석

□ 분석의 방향

- 블랙리스트 사태로 인해 문화예술 분야에 대한 국가의 지배로부터 자율적인 조직 위상을 마련하는 것, 이른바 ‘팔길이 원칙’이 핵심 의제로 설정됨 (아르코 혁신 TF, 블랙리스트 진상규명 보고서 등)
- 문재인 정부가 추진하고자 하는 연방제에 준하는 자치와 분권 정책과 함께 문화예술 분야의 자율적인 조직 위상을 설정하는 연구가 필요

[그림 3-7] 자치분권 환경변화와 문화예술 공공기관의 혁신 방향



- 아르코 혁신 TF는 한국문화예술위원회를 혁신하여 2005년 위원회 설립 당초의 취지대로 합의제 행정기관의 위상을 가진 조직 대안으로 국가예술위원회(가칭)를 제시하였음
- 본 연구는 지역문화재단을 지방자치단체의 합의제 행정기구로서 혁신할 수 있는 가능성을 검토하고자 함

□ 조직 위상 분석

- 국가행정기관과 지방행정기관의 조직을 비교해보면 다음과 같음
- 국가행정기관에서 중앙행정기관에 해당하는 조직이 지방행정기관에서는 본청 조직에 해당함
- 국가행정기관에서 부속기관은 지방행정기관의 직속기관에 해당함
- 국가행정기관의 특별지방행정기관에 해당하는 조직이 지방행정기관에는 없음.
- 국가행정기관에서 합의제행정기관에 해당하는 조직이 지방행정기관에도 동일한 명칭으로 존재함

<표 3-2> 국가와 지방행정기관 조직 비교

국가행정기관			지방행정기관	
중앙행정기관		부, 처, 청 (문체부)	본청	국, 과, 팀 (문화국)
소속 기관	특별지방 행정기관	지방국세청·지방관세청, 지방경찰청·지방검찰청, 우체국, 출입국관리사무소, 교도소 등	사업소/ 출장소	사업소 (문화시설) 출장소
	부속기관	시험연구기관 교육훈련기관 문화기관 의료기관	직속기관	지방농촌진흥기구 지방공무원교육훈련기관 자치경찰단 보건환경연구원 보건소 소방서 공립대학
합의제 행정기관 ⁴⁰⁾		헌법상 설치 대통령/총리 소속 행정부서 소속 ⁴¹⁾	합의제 행정기관	조례상 설치 ⁴²⁾ 시장/부시장 소속 행정부서 소속
비국가행정기관 / 공공조직			비지방행정기관 / 공공조직	
문체부 담당 공공기관			문화국 담당 공공기관	

- 아르코와 지역문화재단의 공통점은 모두 국가나 지방자치단체가 출연하여, 예산배분과 대표이사 임명, 공무원 파견, 의회 및 행정사무감사를 통해 관리 감독

40) 합의제 행정기관은 소속에 따라 헌법상 설치기관, 대통령·총리소속 기관, 각 부처 소속기관으로 분류된다. "합의제행정기관인 행정위원회"와 "자문위원회"를 통틀어 "정부위원회"라 한다. "행정위원회"는 법률에 근거하여 설치하며 사무국 등 하부조직을 설치할 수 있으나, "자문위원회"는 대통령령에 근거하여 설치할 수 있으며, 원칙적으로 하부조직을 설치할 수 없다.

41) 행정위원회 37개 (2018년 6월말 기준), 문화체육관광부 행정위원회는 2개이다.

42) 서울특별시의 경우 서울특별시시민민주주의조례를 입법 예고한 상태이며, 이 조례에 근거하여 시민민주주의위원회라는 합의제 행정기구를 설립하는 내용이 포함되어 있다

한 것임

- 아르코 혁신 TF의 보고서에서 제시하였듯, 공공기관의 위상으로는 팔길이 원칙에 부합하는 자율성을 갖는 것이 불가능함. 합의제 행정기관으로서 위상을 가져야 팔길이 원칙이 가능해짐
- 현재의 법제도 안에서도 국가행정기관이나 지방행정기관 모두 합의제 행정기관을 둘 수 있음. 국가행정기관에서 헌법에 기초한 독립형 위원회, 태동력 또는 국무총리 소속 합의제 행정기관, 부처 소속 합의제 행정기관 등 다양한 사례가 있음. 다만 지방자치단체에서는 유의미한 합의제 행정기관 사례를 찾아보기 어려움. 본 연구에서는 최근 서울시가 제정을 추진하고 있는 서울시민민주주의 조례의 서울시민민주주의위원회를 검토함

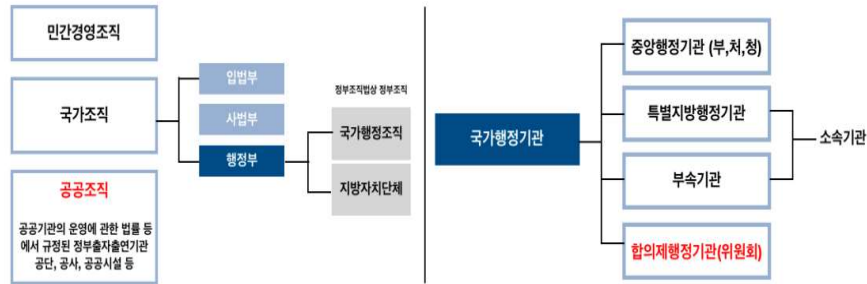
□ 문화예술 거버넌스 조직의 위상 분석(안)

- 국가단위 문화예술 거버넌스 조직의 위상 분석
 - 행안부는 국가행정 관련 조직을 크게 민간경영조직, 국가조직, 공공조직으로 구분함
 - 국가조직은 입법부, 사법부, 행정부를 포괄하며, 행정부는 국가행정조직과 지방자치단체로 구분되며 국가행정기관은 중앙행정기관 (부,처,청), 특별행정기관⁴³⁾, 부속기관⁴⁴⁾, 합의제행정기관(위원회)으로 구분됨

43) 다음과 같은 기관이 포함됨. 세무서, 세관, 교도소 등 교정시설, 출입국관리소, 외국인보호소, 위치추적관제센터, 경찰서 등 치안시설, 고등검찰청, 지방검찰청, 항만 및 연안 교통관제센터, 지방고용노동청, 지방우정청 등 우편시설, 국립검역소 등 검역시설, 지방환경청 등 환경시설, 지방국토관리청 등 국토관리시설, 홍수통제소, 지방항공청 등 항공관리시설, 지방해양수산청, 해양사무소, 지방중소벤처기업청, 지방보훈청, 보훈지청, 지방식품의약품안전청, 수입식품검사소, 지방조달청, 지방통계청, 지방병무청, 지방병무지청, 지방산림청, 국유림관리소, 지방기상청, 기상지청, 기상대, 항공기상청, 공항기상대, 공정거래위원회 지방사무소 등이다

44) 다음과 같은 기관이 포함된다. 시험연구기관(국립보건원, 국립과학수사연구원, 국립방제연구원 등), 교육훈련기관(교육원, 연수원, 국립예술종합학교 등), 문화기관(국립중앙극장, 국립현대미술관, 국립박물관, 유적지관리소 등) 의료기관(경찰병원 국립병원), 자문기관 (위원회, 심의회)

[그림 3-8] 공공조직과 국가행정조직



※ 정부조직관리정보시스템 참고

- 2018년 현재 어떤 기관에도 소속되지 않은 독립된 합의제행정기관으로 국가인권위원회가 있으며, 대통령 소속 합의제행정기관으로 방송통신위원회, 국무총리 소속 합의제행정기관으로 국민권익위원회 등이 있음
- 행정위원회는 성격과 기능을 기준으로 다음과 같이 구분됨

<표 3-3> 행정위원회의 유형

구분		구별기준	예시
중앙 행정기관 성격의 행정위원회	독립(무소속) 행정위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법률로 창설함 ○ 소속 및 감독기관이 없음 	국가인권위원회
	중앙행정 기관인 행정위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 설치근거 법률로 창설 ○ 설치근거 법률에 정부조직법 제2조상의 중앙행정기관임을 명시함 ○ 소속기관이나 감독기관이 존재함 	공정거래위원회 금융위원회 방송통신위원회 원자력안전위원회
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 설치근거 법률로 창설 ○ 소속기관이나 감독기관이 존재함 	국가과학기술심의회 국민권익위원회
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 의결사항을 자신의 이름으로 발하지 않으므로 행정청이 아니지만, 권한 사항에 대한 의결은 구속력이 있음 	중앙토지수용위원회 행정심판위원회 교육위원회 징계위원회 등
중앙 행정기관 소속 행정위원회	의결기관		
	헌법기관 (헌법 제90조 내지 제93조에 따른 자문기관)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의결의 법적 구속력이 없음 ○ 행정청이 아님 	국가원로자문회의 국가안전보장회의 민주평화통일자문회의 국민경제자문회의
	그 밖의 자문기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결정권한이 없음 	정부조직법 제4조와 대통령령에 의한 자문기관

출처: 한국법제연구원 나재준(2012)

- － 문체부에 소속되거나 문체부가 주관하는 합의제행정위원회는 2018년 현재 총 3개가 있으며, 다음 표와 같음

<표 3-4> 문체부 소속/주관 합의제행정위원회

성격	명칭	소속	주관	설치근거 (시행일)
행정위원회	10·27법난피해자명예회복 심의위원회	문체부	문체부	10·27법난 피해자의 명예회복 등에 관한 법률 제3조(2008.6.29.)
행정위원회	동학농민혁명참여자명예회복 심의위원회	문체부	문체부	동학농민혁명 참여자등의 명예 회복에 관한 특별법 제3조(2004.3.5.)
행정위원회	사행산업통합감독위원회	국무총리실	문체부	사행산업통합감독위원회법 제4조(2007.7.27.)

※ 자문위원회 제외

<표 3-5> 문체부 부서별 공공기관 및 공공기관 지정 유형

관할 부서	공공기관 명	2019년 지정 유형	2018년 지정 유형
	그랜드코리아레저	준시장형	
	한국언론진흥재단	기금관리형	
	국민체육진흥공단	기금관리형	
	한국콘텐츠진흥원	위탁집행형	
	국제방송교류재단	위탁집행형	
	아시아문화원	위탁집행형	
	한국관광공사	위탁집행형	
예술정책과	한국문화예술위원회	기타공공기관 ⁴⁵⁾	기금관리형
	영화진흥위원회	기타공공기관 ⁴⁶⁾	기금관리형
	한국예술인복지재단	기타공공기관	
공연전통예술과	예술경영지원센터	기타공공기관	
	한국문화예술평안협회 ⁴⁷⁾	기타공공기관	
	한국문화예술교육진흥원	기타공공기관	
	한국공예디자인진흥원	기타공공기관	
	한국출판산업진흥원	기타공공기관	
	한국문화정보원	기타공공기관	
	(재)예술의전당	기타공공기관	
	한국문화진흥주식회사	기타공공기관	
	한국영상자료원	기타공공기관	
	영상물등급위원회	기타공공기관	
	한국저작권위원회	기타공공기관	
	한국저작권보호원	기타공공기관	
	세종학당재단	기타공공기관	
	국립박물관문화재단	기타공공기관	
	(재)정동극장	기타공공기관	
	재단법인 국악방송	기타공공기관	
	한국문화관광연구원	기타공공기관	
	한국문학번역원	기타공공기관	
	대한체육회	기타공공기관	
	태권도진흥재단	기타공공기관	
	한국체육산업개발(주)	기타공공기관	
	대한장애인체육회	기타공공기관	
	게임물관리위원회	기타공공기관	
	한국도박문제관리센터	기타공공기관	

※ 출처: 알리오- 공공기관 경영정보공개시스템

45) 2018년 공공기관 지정시 기금관리형으로 구분되었다

46) 2018년 공공기관 지정시 기금관리형으로 구분되었다

<표 3-6> 자치단체 출자출연기관 통계

시·도	출자출연 기관현황			비고
	계	출자기관	출연기관	
총계	693	93	600	
서울	52	3	49	
부산	30	2	28	
대구	23	1	22	
인천	19	4	15	
광주	19	1	18	
대전	14		14	
울산	11		11	
세종	3	1	2	
경기	118	13	105	
강원	60	10	50	
충북	41	9	32	
충남	46	2	44	
전북	53	8	45	
전남	67	12	55	
경북	66	8	58	
경남	57	17	40	
제주	14	2	12	

- 국가조직에는 포함되지 않는 공공조직은 정부출연기관, 공단, 공사, 공공시설 등과 같이 민간경영조직과 행정조직의 중간적 성격을 지니며 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등에서 별도로 규정되고 있으며, 정부조직법상의 정부조직에는 포함되지 않음
- 기재부는 공공기관 운영에 관한 법률에 근거하여 매해 공공기관을 지정하고 그 유형을 구분하여 관리하고 있음. 기재부의 2019년도 공공기관 지정 고시에 따르면 문화체육관광부에는 33개의 공공기관이 있음
- 참고로 한국문화예술포럼연합회는 공공기관으로 지정된 바 있으나, 전국지역문화재단연합회와 광역문화재단연합회, 전국문화원연합회는 공공기관으로 지정된 바 없음

47) 한국문화예술포럼연합회는 0000년도에 기타공공기관으로 [붙임] 참고

□ 광역/특례시 단위 문화예술 조직화의 위상 분석

- 지방자치단 조직은 입법부(의회), 행정부를 포괄하며, 행정부는 본청(실,국,과)과 사무소/출장소, 소속기관⁴⁸⁾, 합의제행정기관(위원회)⁴⁹⁾으로 구분됨
- 공공조직은 지방자치단체 출연기관으로, 공단, 공사, 공공시설 등과 같이 민간 경영조직과 행정조직의 중간적 성격을 지니며 「지방자치단체 출자출연기관 운영에 관한 법률」 등에서 별도로 규정되고 있으며, 지방자치단체행정조직에는 포함되지 않음

[그림 3-9] 공공조직과 국가행정조직



※ 정부조직관리정보시스템 참고

□ 지방자치법의 지방자치단체 소속행정기관

- 지방자치법 제116조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다. ② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
- 지방자치법 시행령 제79조에 따르면 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우(제1호), 독립적이고 공정한 집행이 필요한 경우(제2호)이거나 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우(제3호) 합의제 행정기관을 설치할 수 있다고 규정하고 있음

48) 다음과 같은 기관이 포함됨. 보건소, 농업기술지원센터 등

49) 주로 감사위원회이며, 서울시의 경우 시민옴부즈만위원회를 두고 있고, 제주특별자치도는 노사위원회를 두고 있음

□ 지자체 행정기관 설치 조례 분석

- 지자체의 행정기관 설치 조례를 분석하여 지자체 합의제 행정기관 설치 현황을 분석하였음. 8개의 광역지자체가 합의제 행정기구를 조례에 명기하였음. 다수의 합의제 행정기관은 감사위원회였음

<표 3-7> 합의제 행정기관 현황

지역	합의제 행정기관	참고
서울 (2)	감사위원회 시민감사옴부즈만위원회	서울민주주의 기본조례 입법예고 (서울민주주의위원회 포함)
대전 (1)	감사위원회	
광주 (1)	감사위원회	
울산 (1)	시민신문고위원회	
세종 (1)	감사위원회	
제주 (2)	감사위원회 지방노동위원회 ⁵⁰⁾	
강원 (1)	감사위원회	
충남 (1)	감사위원회	

□ 분석의 범위와 자료 수집의 범위

- 자료의 한계상 전국의 모든 기초지자체를 대상으로 할 수 없으며, 광역 시·도와 인구 50만 이상 대도시 (이하 특례시)로 한정하였음
- 장관급의 특별시, 차관급인 광역시와는 달리 광역자치단체인 도와 행정이 분리되지는 않지만, 위임사무는 도가 아닌 중앙정부의 특별한 지시와 감독을 받고, 재정 및 인사권에서 해당 시가 독자적인 권한을 가질 수 있다는 점에서 일반시보다 고도의 재량권을 가지고 있음

50) 노동위원회는 노·사·공의 3자로 구성된 준사법적 성격을 지닌 합의제 행정기관으로서 노동관계에서 발생하는 노사간의 이익 및 권리분쟁을 조정·판정한다. 전국에서 유일하게 제주지방노동위원회만 제주도 산하로 되어 있다. 주민자치센터 등 일반 행정업무를 담당하던, 노동관련 경험이 없는 직원이 순환발령돼 노동관련 업무를 담당하고 있다.

<표 3-8> 분석 범위

도	시	특례시
강원도	광주광역시	고양시 김해시
경기도	대구광역시	부천시 성남시
경상남도	대전광역시	수원시 안산시
경상북도	부산광역시	안양시 용인시
전라남도	서울특별시	전주시 창원시
전라북도	세종특별자치시	천안시 청주시
제주특별자치도	울산광역시	포항시 화성시
충청남도	인천광역시	
충청북도		
9	8	14

- 자료수집은 문헌자료로 공공에 공개된 자료에 한정하였음
- 국가 및 지방자치단체 행정조직에 관한 자료는 국가법령정보센터의 법령과 조례를 참고했음
- 행정조직에 대한 통계 자료는 행안부 정부조직관리정보시스템을 참고했음
- 공공기관에 대한 통계 자료는 공공기관의 공시자료를 제공하는 알리오사이트와 행안부 누리집의 출자출연기관 공시 자료를 참고했음

<표 3-9> 거버넌스 환경분석을 위한 조사 내용과 수집 자료의 출처

조사 내용	자료의 주요 출처
행정기관 설치	국가법령정보센터 법령 및 조례
행정기관 통계	행안부 정부조직관리정보시스템
공공기관 현황	기재부 알리오시스템, 행안부 출자출연기관 공시 자료
지역문화재단 현황	전국문화기반시설총람 (문체부)
문화시설 현황	전국문화기반시설총람 (문체부)

□ 분석 항목

- 합의제 행정기구를 구성하기에 좋은 거버넌스의 외부 환경적 여건을 검토하기 위해 다음과 같은 지표들을 분석하였음

<표 3-10> 합의제 행정기관 거버넌스 구축을 위한 외부 환경 분석 항목

지표	지표 선정의 의미
문화재단 설립 여부	합의제 행정기관 추진주체로서 문화재단
문화예술분야 출연기관의 수	합의제 행정기관 추진 협력 단위로서 출연기관
지방행정기관의 합의제 행정기관 수	합의제 행정기관의 수
주민참여 기본조례 제정 여부	주민참여 기본조례 제정 여부

－ 내부 역량을 검토하기 위해 다음과 같은 지표들을 검토함

<표 3-11> 거버넌스 구축을 위한 지역문화재단 분석 항목

조사 내용	지표 선정의 의미
팀수와 정원	인적 역량
연간 예산 규모	합의제 행정기관 추진 협력 단위로서 출연기관
조례상 정책기능 명기 여부	합의제 행정기관의 수
정책부서 존재 여부	주민참여 기본조례 제정 여부

□ 외부 환경 분석

<표 3-12> 외부 환경 데이터 수집 및 평가

대상 구분	지자체 구분	문화재단 유무	문화예술 출연기관 수 (A)	합의제 행정기관 수 (B)	주민참여 조례 제정 (C)	(A),(B), (C) 존재 여부	(A)+(B) +(C) 합계	평가
광역_도	제주특별자치도	1	2	2	1	3	5	A
	강원도	1	1	1	0	2	2	B
	충청남도	1	4	1	0	2	5	B
	경기도	1	4	0	0	1	4	C
	경상남도	1	1	0	0	1	1	C
	경상북도	0	3	0	0	1	3	C
	전라남도	1	2	0	0	1	2	C
	전라북도	1	2	0	0	1	2	C
	충청북도	1	2	0	0	1	2	C
광역_도 총계		9	11	0	0	9	11	
광역_시	대전광역시	1	4	1	1	3	6	A
	서울특별시	1	3	2	1	3	6	A
	광주광역시	1	2	1	0	2	3	B
	세종특별자치시	1	1	1	0	2	2	B
	울산광역시	1	1	1	0	2	2	B
	대구광역시	1	2	0	0	1	2	C
	부산광역시	1	2	0	0	1	2	C
	인천광역시	1	1	0	0	1	1	C
광역_시 총계		7	9	0	0	7	9	
특례시	안산시	1	1	0	1	2	2	B
	고양시	1	1	0	0	1	1	C
	김해시	1	1	0	0	1	1	C
	부천시	1	2	0	0	1	2	C
	성남시	1	1	0	0	1	1	C
	수원시	1	1	0	0	1	1	C
	안양시	1	1	0	0	1	1	C
	용인시	1	1	0	0	1	1	C
	전주시	1	3	0	0	1	3	C
	창원시	1	1	0	0	1	1	C
	천안시	1	1	0	0	1	1	C
	청주시	1	1	0	0	1	1	C
	포항시	1	1	0	0	1	1	C
	화성시	1	1	0	0	1	1	C
특례시 총계		12	15	0	0	12	15	
전체 총계		14	20	1	1	16	22	

□ 재단 역량 분석

<표 3-13> 재단 역량 분석 데이터 수집

대상 구분	지자체 구분	주민등록인구	문화재단 예산_계	문화재단 인력_계	문화재단 팀수	조례상 정책기능	직제상 정책부서
광역_도	제주특별자치도	667,191	137.9	69	7	1	0
	강원도	1,543,052	214.6	71	17	1	1
	전라북도	1,836,832	245.0	51	6	1	1
	전라남도	1,882,970	217.0	53	6	1	0
	충청북도	1,599,252	157.5	34	4	1	1
	충청남도	2,126,282	153.7	27	5	1	1
	경상남도	3,373,988	172.0	49	6	1	1
	경기도	13,077,153	564.0	372	30	1	1
	경상북도	2,676,831	—	—	—	—	—
광역_도 평균		3,198,172	233	91	10	1	1
광역_시	세종특별자치시	314,126	68.3	22	5	0	0
	서울특별시	9,765,623	1,112.0	200	16	0	1
	대전광역시	1,489,936	166.0	57	9	0	1
	대구광역시	2,461,769	262.0	60	10	0	1
	울산광역시	1,155,623	117.0	20	4	1	0
	부산광역시	3,441,453	333.0	62	9	0	1
	광주광역시	1,459,336	128.0	138	13	1	1
	인천광역시	2,954,642	246.0	79	9	1	1
광역_시 평균		2,880,314	304	80	9	0	1
특례시	김해시	533,672	336.0	291	17	0	1
	화성시	758,722	366.1	297	21	0	0
	성남시	954,347	285.2	127	10	0	1
	안양시	576,831	165.0	85	9	0	1
	수원시	1,201,166	264.9	162	21	1	1
	안산시	660,343	138.4	67	6	1	1
	고양시	1,044,189	205.0	108	9	1	1
	포항시	510,013	100.0	51	5	1	1
	창원시	1,053,601	204.0	96	11	1	1
	청주시	837,749	155.0	78	7	1	1
	천안시	646,075	84.0	40	7	1	1
	전주시	651,091	65.0	57	6	1	1
	부천시	843,768	78.0	86	8	1	1
	용인시	1,035,126	22.0	99	10	1	0
특례시 평균		807,621	176	117	11	1	1

<표 3-14> 재단 역량 분석 데이터 평가

대상 구분	지자체 구분	인구1인 당 재단 예산 (A)	인력 1인당 예산 (B)	(A)의 평균대비 비율_가	(B)의 평균대비 비율_나	정책기능 _다	가+나+ _다	평가
광역_도	전라북도	13,338	4.8	1.4	1.31	2.0	4.71	A
	충청남도	7,229	5.7	0.8	1.56	2.0	4.31	A
	충청북도	9,848	4.6	1.0	1.27	2.0	4.30	A
	강원도	13,908	3.0	1.5	0.83	2.0	4.28	A
	제주특별자치도	20,666	2.0	2.2	0.55	1.0	3.71	A
	경상남도	5,098	3.5	0.5	0.96	2.0	3.49	B
	전라남도	11,524	4.1	1.2	1.12	1.0	3.33	B
	경기도	4,313	1.5	0.5	0.41	2.0	2.87	B
	경상북도	0	0	0.0	0.00	0.0	0.00	B
광역_도 평균		9,547	4	1.0	1.00	1.6	3.56	
광역_시	울산광역시	10,124	5.9	0.9	5	1.0	7.08	A
	서울특별시	11,387	5.6	1.0	5	1.0	6.93	A
	부산광역시	9,676	5.4	0.8	5	1.0	6.62	A
	대구광역시	10,643	4.4	0.9	4	1.0	5.81	A
	인천광역시	8,326	3.1	0.7	3	2.0	5.49	B
	세종특별자치시	21,743	3.1	1.9	3	0.0	4.65	B
	대전광역시	11,141	2.9	1.0	3	1.0	4.56	B
	광주광역시	8,771	0.9	0.8	1	2.0	3.59	B
광역_시 평균		11,476	4	1.0	3	1.1	5.59	
특례시	김해시	62,960	1.2	2.7	0.7	1.0	4.43	A
	안산시	20,959	2.1	0.9	1.3	2.0	4.18	A
	창원시	19,362	2.1	0.8	1.3	2.0	4.15	A
	포항시	19,607	2.0	0.8	1.2	2.0	4.06	A
	청주시	18,502	2.0	0.8	1.2	2.0	4.03	A
	고양시	19,632	1.9	0.8	1.2	2.0	4.02	A
	수원시	22,054	1.6	1.0	1.0	2.0	3.96	A
	천안시	13,002	2.1	0.6	1.3	2.0	3.86	A
	성남시	29,884	2.2	1.3	1.4	1.0	3.68	A
	안양시	28,605	1.9	1.2	1.2	1.0	3.44	B
	진주시	9,983	1.1	0.4	0.7	2.0	3.14	B
	부천시	9,244	0.9	0.4	0.6	2.0	2.96	B
	화성시	48,255	1.2	2.1	0.8	0.0	2.85	B
	용인시	2,125	0.2	0.1	0.1	1.0	1.23	B
특례시 평균		23,155	2	1.0	1.0	1.6	3.57	

- 재단 역량 분석으로 광역_시가 5.59로 가장 높은 점수를 기록했음, 특례시는 3.57, 광역도는 3.56을 기록함

□ 소결 및 시사점

- 거버넌스 구축환경과 재단 정책 역량을 주요 지표로 분석한 결과는 다음과 같음
- 서울시가 협의제 행정기관으로서 혁신할 수 있는 거버넌스 환경과 역량 면에서 가장 높은 점수를 받았으며 광역_도로서는 제주특별자치도가 높은 점수를 받았음

<표 3-15> 종합 분석 결과

대상구분	지자체 구분	거버넌스 구축 환경	재단 정책 역량	유형
광역_시	서울특별시	A	A	AA
광역_도	제주특별자치도	A	A	AA
광역_시	대전광역시	A	B	AB
광역_도	강원도	B	A	BA
특례시	안산시	B	A	BA
광역_시	울산광역시	B	A	BA
광역_도	충청남도	B	A	BA
광역_시	광주광역시	B	B	BB
광역_시	세종특별자치시	B	B	BB
특례시	고양시	C	A	CA
특례시	김해시	C	A	CA
광역_시	대구광역시	C	A	CA
광역_시	부산광역시	C	A	CA
특례시	성남시	C	A	CA
특례시	수원시	C	A	CA
광역_도	전라북도	C	A	CA
특례시	창원시	C	A	CA
특례시	천안시	C	A	CA
특례시	청주시	C	A	CA
광역_도	충청북도	C	A	CA
특례시	포항시	C	A	CA
광역_도	경기도	C	B	CB
광역_도	경상남도	C	B	CB
광역_도	경상북도	C	B	CB
특례시	부천시	C	B	CB
특례시	안양시	C	B	CB
특례시	용인시	C	B	CB
광역_시	인천광역시	C	B	CB
광역_도	전라남도	C	B	CB
특례시	전주시	C	B	CB
특례시	화성시	C	B	CB

- 평가 점수의 유형과 지역 구분을 교차하면 다음과 같음
- 광역_시가 전반적으로 거버넌스 환경과 재단 면에서 높은 점수를 받았음

<표 3-16> 유형과 지역 구분 교차 분석 결과

유형	광역_도	광역_시	특례시	총계
AA	1	1		2
AB		1		1
BA	2	1	1	4
BB		2		2
CA	2	2	8	12
CB	4	1	5	10
총계	9	8	14	31

- 지역문화재단이 지자체 출연기관이 아닌 합의제 행정기관으로 혁신하기 위한 외부 환경과 내부 역량을 평가하기 위해 지표를 검토하였음
- 지표 검토결과 광역_시가 합의제 행정기관을 형성하기 위한 거버넌스 환경과 재단의 내부 조건 면에서 우세한 것으로 평가됨

2. 문화예술 사무 배분 환경 분석

□ 사무 배분 환경 분석의 필요성

- 문화·예술 사무의 배분 과정은 다른 한편 예산과 자원의 배분 과정임
- 자치분권 종합계획은 사무와 함께 예산이 수반되도록 정책을 추진하며
- 이를 함께 논의하면서 추진하는 것으로 열어두었음
- 이미 경합사무를 둘러싼 재정의, 사무와 예산의 배분과 지원 기준을 마련하는 논의가 부상할 것임
- 지방자치법 시행령에 명기된 문화·예술 사무를 단순화시켜서 유형화하면 (1) 시설사무 (2) 진흥사무 (3) 단체사무 (4) 유산사무로 구분할 수 있음.
 - (1) 시설사무의 경우 기존에는 각 부처가 관리하던 시설이 지역 내에서는 유사한 시설로서 중복되는 경우도 있기에 통합적인 관점에서 다시 정의하고 배분할 수 있게 될 것이며, 새롭게 건립되는 시설은 국가-광역-기초지자체 간 입지 선정, 건립지원 기준, 사무 배분을 놓고 경쟁하게 될 수 있음
 - (2) 진흥사무는 중앙에서 광역·기초로 예산과 함께 배분되어야 할 것이며 향후 많은 논의가 필요할 것임. 예컨대 국가예술위원회를 두어 예술 사무를 합의제 행정기관으로 분리하는 방안, 생활문화사무의 기초와 광역 간의 배분, 문화예술교육사무의 기초와 광역간 배분, 문화정책 연구개발과 협력 사무 등이 다루어질 필요가 있음
 - (3) 단체 사무는 예술단체육성에 관한 것으로, 각 지자체가 설립한 예술단에 관한 사무로 경합성이 낮음
 - (4) 유산 사무는 상당히 경합성이 높을 것으로 보이나, 본 연구 범위에서는 다루지 않음
- 결론적으로 문화예술 사무 배분을 둘러싼 이해관계가 복잡하며 다양한 의제가 등장할 것이며, 이를 논의할 거버넌스가 필요하게 될 것임

□ 지방자치법 상의 문화예술분야 사무 구분

가. 시설 설치 및 관리 사무

- 공공교육 체육 문화 시설의 설치 및 관리 사무에서 시도 사무는 대체로 같으며,

다만 시·군·자치구가 문화원을 운영 관리한다는 점에서 다름

- 시설 사무는 사무의 범위가 시도와 시군자치구 사이에 명확하게 구분되지 않는 경합사무임

<표 3-17> 문화시설 사무

	시·도 사무	시·군·자치구 사무
나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시민회관의 운영·관리(도의 경우는 제외한다) 5) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 6) 그밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시·군·자치구민회관 운영·관리 5) 문화원운영·관리(자치구의 경우는 제외한다) 6) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 7) 그밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원

나. 지방문화재의 지정·보존 및 관리

- 문화재 사무에서 시·도는 문화재 지정 사무를 하며, 보호물 또는 보호구역의 지정과 해제 사무, 무형문화재의 보유자 또는 보유 단체의 인정과 그 해제, 문화재자료의 반출·허가 사무를 함
- 시·군·자치구는 비지정 문화재 (향토유적지)를 보존 관리하며, 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 않는 문화재를 보존·관리함
- 시·도 지정문화재 자료의 지정 보존 및 관리도 명확한 경계가 없는 경합사무임

<표 3-18> 문화유산 사무

	시·도 사무	시·군·자치구 사무
다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리	1) 시·도지정문화재 및 문화재 자료의 지정·보존 및 관리 2) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 보호물 또는 보호구역의 지정과 그 해제 3) 시·도무형문화재의 보유자 또는 보유단체의 인정과 그 해제 4) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 반출 허가 5) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리	1) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 보존·관리 2) 비지정문화재(향토유적 등)의 보존·관리 3) 지방민속자료 발굴·조사 4) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리

다. 지방문화예술의 진흥

- 지방문화예술진흥 사무에서 시·도는 지방문화예술진흥위원회 설치 운영, 전문예술단체의 지정 및 지원 육성, 지방문화예술진흥기금의 조성 및 운용 사무를 포함하는 점에서 차이가 있음.
- 지방문화예술진흥, 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정 및 운영경비 지원, 문화산업의 육성지원, 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설 운영경비의 지원이 경합사무임

<표 3-19> 문화예술진흥 사무

	시·도 사무	시·군·자치구 사무
라. 지방문화예술의 진흥	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성 2) 지방문화예술진흥위원회 설치 운영 3) 전문예술단체의 지정 및 지원·육성 4) 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 5) 문화산업의 육성·지원 6) 지방문화예술진흥기금의 조성 및 운용 7) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설운영경비의 지원	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성 2) 향토문화의 발굴·지원·육성 3) 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 4) 문화산업의 육성·지원 5) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설 운영경비의 지원

라. 지방문화예술단체의 육성

- 지방문화예술단체의 육성 사무에서 시·도는 지방문화사업자에 대한 보조금 지원 및 지도·감독 사무를 포함하는 점에서 차이가 있음

- 지방문화예술단체의 설치 운영, 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도 육성이 경합사무가 될 수 있음

<표 3-20> 문화예술단체육성 사무

	시·도 사무	시·군·자치구 사무
마. 지방문화 예술단체의 육성	1) 지방문화 예술단체의 설치·운영 2) 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성 3) 지방문화사업자에 대한 보조금 지원 및 지도·감독	1) 지방문화 예술단체의 설치·운영 2) 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성

□ 성질에 따른 3가지 유형의 사무 구분

- 지방자치단체 사무는 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무(제102조 국가사무의 위임)로 구분됨 (지방자치법 전부개정안 2018.11)
- 기관위임사무는 단체장, 위원회 등에 위임된 사무로 전국적 이해관계가 크며, 전액을 위임기관인 국가가 부담하며, 지자체 사무의 70-75%를 차지함
- 지방분권법과 지방분권 종합계획에 따르면 기관위임사무를 폐지하고 일본의 법정수임사무와 같은 제도를 도입함

<표 3-21> 지방자치사무 유형

구분	내용	경비부담
고유 사무	자치사무를 좁은 의미로 가리킴 ① 자치단체 자체의 조직 재무운영에 관한 사무 지방선거 조례 규칙의 제정 지방세부과 등 ② 주민복지증진 사무 상하수도 사무 시장의 설치 운영 공원과 운동장의 설치 관리 초등학교의 설치 운영 오물처리 및 청소와 관한 사무 도서관의 설치 및 관리 등 ③ 농림 상공업 등 산업진흥에 관한 사무 ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치에 관한 사무 ⑤ 교육 체육 문화 예술의 진흥 사무 ⑥ 지역 민방위 및 소방 사무	- 지자체 전액 부담 원칙 - 국고보조금을 받는 경우 장려적 보조금 성격
단체 위임	법령에 의하여 국가 또는 상급자치단체로부터 자치단체에 위임된 사무 ① 법령에 의하여 지자체에 위임된 사무이므로 임의사무가 아닌 받드	- 지방적 이해관계와 전국적 이해관계

사무	시 처리해야하는 필요 사무 의회의결권 대상사무 대부분 자치사무와 동일하게 취급하는 경향 ② 보건소 설치 관리 위생관계시설 실업대책 등	공존 -경비는 해당 자치체 와 국가 분담 원칙 -국가가 부담하는 국 고보조금은 부담금 성격
기관 위임 사무	법령에 의하여 국가 또는 상급자치단체로부터 지방자치단체의 집행기 관 장 교육위원회 등에게 그 처리가 위임된 사무 - 성질상 일반적으로 지방적 이해관계보다는 전국적 이해관계가 큰 사무이다. - 호적사무 주민등록사무 병사사무 경찰 소방사무 국세조사 경제계획 경제통계사무 농업개발사무 상공업 및 수산업진흥사무 선거사무 등	- 전액을 위임기관 부담원칙 - 국가사무 중 12%, 지자체사무중 70~75%

□ 지방분권법의 사무 배분의 원칙

- 문재인 정부는 연방제에 준하는 자치분권을 추진하기 위해, 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭:지방분권법)을 입법하였으며 제9조에서 사무배분의 원칙을 정의하고 있음
- 지방분권법 제9조(사무배분의 원칙) ① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.
- ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.
- ③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의

관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.

□ 자치분권위원회의 자치분권 종합계획 (20180911) 검토

- 기본적인 방향성을 정하는 계획으로 사무배분이 국가에서 자치단체로 하향식으로 배분되지 않도록, 사전검토제도의 도입을 제시하고 있음
- 전반적인 이양의 방향으로, 포괄적 기능 이양, 기관위임사무의 폐지와 법정수임사무의 도입 등을 담고 있음
- 아쉬운 점은 문화자치와 문화분권에 대한 논의가 없고, 교육자치와 자치경찰제도, 제주특별자치도와 세종특별자치시의 자치모델을 만드는 방향성이 구체화되어 있음

□ 법정수임사무 도입의 장점 (일본의 지방자치제도 사례)

- 기관위임사무제도 하에서는 중앙정부가 법률의 해석권을 독점함. 지방자치단체가 법률이 명시적으로 인정하지 않는 권한행사를 해석에 의하여 도출해서 현장수요에 충당하는 것은 불가했음. 기관위임사무가 폐지되고 법정수탁사무화 되면서 조례에 의하여 적법하게 종합적 대응을 할 수 있는 여지가 늘어났다고 평가됨

□ 사무배분 사전검토제의 제도화

- 행안부는 <국가와 지방자치단체간의 사무구분 및 사무조사 연구> (최봉석 외 2015)를 통해 국가와 지방자치 단체 간 사무배분에 관한 포괄적인 연구를 추진했음. 이 연구에서 독일, 프랑스, 일본의 제도를 살펴보고 사무배분의 사전검토제의 제도화의 방향을 제시하였음
- 독일, 프랑스, 일본의 자치와 분권은 규범적으로만 이해할 수 없는 것으로서, 제도적 환경이 상이한 점을 고려하고, 이해당사자간의 협의를 통해서 추진하는 것이 적절하며, 이를 위해 사무배분 사전검토제의 제도화를 대안으로 제시하였음
- 현행 「헌법」 규정이 지방자치단체의 사무배분 기준으로서 정한 "주민의 복리에 대한"사무란 지나치게 포괄적이고 불명확하여 다시 해석이 필요하고 그 해석과 관련해 서는 논란이 많음을 지적하였음
- "사무배분의 문제는 선형적 기준의 수립보다는 -지방자치의 헌법적 이념의

존중 하에서- 입법정책에 따른 구체적인 배분의 결과물로서 이해되는 것으로 보인다. 그 결과 독일에서는 사무배분기준의 입법화 보다는 입법화된 사무배분 기준에 대한 사후적 통제가 보다 큰 의미를 가지며, 그러한 점에서 입법에 대한 지방자치단체의 헌법 소원 등의 제도가 사무배분의 규범적 의미를 담보하는 기능을 수행한다.”

- “독일의 사무구분 역시 '지역적 사무'라는 추상적 기준과 '보충성'이라는 사무배분원리로 부터 구체화되는데, 사무배분의 문제는 선험적 기준의 수립보다는-지방자치의 헌법적 이념의 존중 하에서- 입법정책에 따른 구체적인 배분의 결과물로서 이해되는 것으로 보인다. 그 결과 독일에서는 사무배분기준의 입법화 보다는 입법화된 사무배분기준에 대한 사후적 통제가 보다 큰 의미를 가지며, 그러한 점에서 입법에 대한 지방자치단체의 헌법 소원 등의 제도가 사무배분의 규범적 의미를 담보하는 기능을 수행한다.”
- “프랑스의 사무구분 역시 분권이라는 법원리 하에서 지방자치단체의 우선적인 고유한 사무권한을 전제로 하면서도 구체적인 실질적인 사무배분은 결국 입법을 통한 구체화에 의존하는데, 선험적 기준의 적용 보다는 입법정책적 결과물에 해당한다.”
- “이러한 상황은 일본의 경우도 다르지 않은데, 비교적 지방자치법제의 입법화에 성공적인 일본도 사무배분의 문제에 있어 지방자치단체의 사무를 사무의 성질 보다는 규정형식, 즉 입법적 결정에 의존하고 있다.”
- “결국 지방자치의 규범적 이념을 실현시키면서 실질적이고 구체적인 사무배분을 완결적으로 규율할 수 있는 기준의 마련은 현실적으로 불가능하며, 결국은 추상적인 법원리 하에서 입법정책적 결정에 의하여야 하며, 궁극적으로 사무배분의 규범적 적정성을 담보하고 통제하는 것은 사무배분 관련 입법의 적정성에 대한 감독과 통제라고 할 것이다. 이러한 사무배분기준의 입법적 구체화의 한계는 두 가지 방향에서의 입법론적 방향성을 제시하는 바, 하나는 입법적 기준을 통한 사무배분의 모호성을 보완할 수 있는 사무 배분에 관한 법령에 대한 소위 사전검토제의 도입 필요성이다.”
- 문화 예술 사무의 배분이 규범적 기준에 의해 획일적으로 결정되기보다는 입법적 구체화 과정에서 만들어지는 것으로 본다면, 문화예술 사무의 배분에 대한

입법적 구체화를 위한 준비가 필요함

□ 국가 및 지자체 사무 현황

- 문화예술 사무의 현황에 대한 전문적이고 구체적인 조사 연구가 없음
- 다만 법령을 토대로 국가의 총사무에 대한 전수 조사가 간헐적으로 추진되어 왔음. (2009, 2012)
- 한국지방행정연구원의 국가총사무 재배분 조사표작성(2014)에 따르면
- 총사무 중 국가사무는 68.01%, 지방사무는 31.99%임
- 문화체육관광부의 경우 국가사무는 57.39%, 지방사무는 42.61%이며
- 문화재청의 경우 국가사무는 61.57%, 지방사무는 17.50%임

<표 3-22> 문화체육관광부 사무 현황 (2014)

구분	국가사무				지방사무			
	총계	소계	국가사무	위임사무	소계	광역사무	기초사무	위임사무
총계	46005 100	31290 68.01	30235 65.72	1005 2.29	14715 31.99	7553 16.42	7067 15.36	95 0.21
문화재청	264 100	160 60.61	154 58.33	6 2.27	104 39.39	51 19.32	53 20.08	0 0.00
문화체육관광부	1401 100	804 57.39	897 56.89	7 0.5	597 42.61	322 22.98	275 19.63	0 0.00

- 2013년 기준 광역사무는 7699개 사무로, 이중 직접처리가 94.87%, 소속기관/산하기관처리가 3.14%, 민간위탁은 0.62%, 광역에서 기초로 위임한 사무는 1.36%임

<표 3-23> 광역사무 현황 (2014)

구분		광역사무					총계
		광역자치				광역>> 기초	
		직접처리	소속/산하	민간위탁	소계		
2012	사무수(건)	7304	242	48	7594	105	7699
	비율(%)	94.87	3.14	0.62	98.64	1.36	100
2013	사무수(건)	7304	188	61	7553	95	7648
	비율(%)	95.5	2.5	0.8	98.76	1.24	100

- 2013년 기준 기초사무는 6897개 사무로, 이중 직접처리가 94.87%, 소속기관/산하기관처리가 0.77%, 민간위탁은 0.58%임

<표 3-24> 기초사무 현황 (2014)

구분		기초사무			총계
		기초자치			
		직접처리	소속/산하기관	민간위탁	
2012	사무수(건)	6804	53	40	6897
	비율(%)	94.87	0.77	0.58	100.00
2013	사무수(건)	6993	34	40	7067
	비율(%)	98.05	0.48	0.56	100.00

- 국가총사무 재배분 조사표(2014)는 2013년까지의 법령을 기초로 작성되었기에 2014년 이후에 많은 문화관련 법령이 반영되지 못했음
- 문화에 관한 모든 법령의 사무를 정리하는 것은 본 연구의 범위를 넘는 일이므로, 여기서는 국가법령정보센터에서 국가와 지방자치단체의 문화관련 법령의 수를 분석하는 것으로 소략하지만 그 현황을 살펴보고자 함

□ 지자체 조례 제정 현황

- 국가법령정보센터의 자치단체 문화예술 조례 분석
- 조례의 유형을 기관, 단체, 사업, 시설, 재원으로 구분함
- 가장 많은 조례의 유형순으로 살펴보면 다음과 같음
 - 기관 관련 조례가 38.7%로 가장 많음 (문화재단, 문화예술위원회 등)
 - 단체 관련 조례가 25.2%임 (예술단, 극단, 합창단 등)
 - 사업 관련 조례가 19.8%임 (생활문화사업 등)
 - 시설 관련 조례가 11.7%임 (문예회관 등)
 - 자원 관련 조례가 4.5%임 (문화예술진흥기금 등)
- 광역도와 광역시, 특례시로 구분하여 살펴보면 다음과 같음
 - 광역도, 광역시, 특례시에서 모두 기관에 관한 조례가 가장 많음.
 - 광역도의 조례는 기관 > 단체/사업 > 시설 순임
 - 광역시의 조례는 시설 > 사업 > 단체 순임
 - 특례시의 조례는 단체 > 사업 > 자원 순임

<표 3-25> 지방자치단체 유형별 문화예술 조례 제정 현황

구분	기관	단체	사업	시설	자원	총계
광역도	14 43.8%	7 21.9%	7 21.9%	4 12.5%	0.0%	32 100.0%
광역시	12 40.0%	5 16.7%	6 20.0%	7 23.3%	0.0%	30 100.0%
특례시	17 34.7%	16 32.7%	9 18.4%	2 4.1%	5 10.2%	49 100.0%
총계	43 38.7%	28 25.2%	22 19.8%	13 11.7%	5 4.5%	111 100.0%

- 조례의 수를 통해서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음
 - 전국 공통으로 문화재단과 같은 문화예술 전문기관 설립이 많았음
 - 특례시를 중심으로 자치단체 설립 예술단이 증가했음
 - 광역시를 중심으로 문화시설 설립이 증가했음

<표 3-26> 지방자치단체 문화예술 조례 제정 현황

유형	자치단체	기관	단체	사업	시설	재원	총계
광역시도	강원도	1	2	1			4
	경기도	1		1			2
	경상남도	1		1	1		3
	경상북도	2	1	1			4
	광주광역시		1				1
	전라남도	2					2
	전라북도	1	2	1			4
	제주특별자치도	1	1	2	1		5
	충청남도	3			1		4
	충청북도	2			1		3
광역시도 총계		14	7	7	4		32
광역시	광주광역시	2		1	1		4
	대구광역시	1	1	1	1		4
	대전광역시	2	1				3
	부산광역시	2	1	1	1		5
	서울특별시	2		2	1		5
	세종특별자치시	1			1		2
	울산광역시	1	1		1		3
	인천광역시	1	1	1	1		4
광역시 총계		12	5	6	7		30
기초특례	경기도 남양주시		2				2
	경기도 부천시	1	1	2			4
	경기도 성남시	1	2				3
	경기도 수원시	1	1	1		1	4
	경기도 안산시	1	2			1	4
	경기도 안양시	2	2			1	5
	경기도 용인시	1					1
	경상남도 김해시	1	1				2
	경상남도 창원시	1	1	1			3
	경상북도 포항시	1	1	2	1	1	6
	전라북도 전주시	3	1				4
	충청남도 천안시	2	1	1	1	1	6
	충청북도 청주시	2	1	2			5
기초특례 총계		17	16	9	2	5	49
총계		43	28	22	13	5	111
비율		38.7%	25.2%	19.8%	11.7%	4.5%	100.0%

□ 지역문화재단의 유형별 사업 수

- 전국적으로 증가한 문화재단의 사무 유형을 분석하였음. 총 1287개의 사업을 분석, 4개의 사업 유형으로 구분하였음.
- 기타사업을 제외하고 전반적인 추세를 살펴보면 지원사업 (22.1%) > 시설사업 (17.4%) > 교육사업 (17.1%) 순임
- 광역_도는 지원사업 > 교육사업 > 시설사업 순이며
- 광역_시는 지원사업 > 시설사업 > 교육사업 순임
- 특례시는 시설사업 > 교육사업 > 지원사업 순임

<표 3-27> 지역별 문화재단의 사업 유형 분석

구분	지원사업	교육사업	시설사업	기타사업	사업_계
광역_도	87 28.1%	49 15.8%	29 9.4%	145 46.8%	310 100.0%
광역_시	94 27.2%	46 13.3%	74 21.4%	131 38.0%	345 100.0%
특례시	103 16.3%	108 17.1%	121 19.1%	298 47.2%	632 100.0%
총계	284 22.1%	203 15.8%	224 17.4%	574 44.6%	1,287 100.0%

- 사업의 수와 비중을 통해서 다음과 같은 사실을 알 수 있음
 - 지원사업의 비중은 광역도 > 광역시 > 특례시 순임
 - 교육사업의 비중은 특례시 > 광역도 > 광역시 순임
 - 시설사업의 비중은 광역시 > 특례시 > 광역도 순임

<표 3-28> 재단별 사업 유형별 사업수

구분	재단명	지원사업	교육사업	시설사업	기타사업	사업_계
광역시_도	강원문화재단	10	5	2	14	31
	경기문화재단	8	10	9	47	74
	경남문화예술진흥원	25	4	0	8	37
	전라남도문화관광재단	2	3	5	38	48
	전라북도문화관광재단	7	9	0	22	38
	제주문화예술재단	13	7	7	6	33
	충남문화재단	7	7	1	9	24
	충북문화재단	15	4	5	1	25
광역시_도 총계		87	49	29	145	310
광역시_시	광주문화재단	9	4	6	48	67
	대구문화재단	8	5	5	14	32
	대전문화재단	21	10	33	17	81
	부산문화재단	22	7	7	6	42
	서울문화재단	5	4	14	17	40
	세종시문화재단	4	6	0	7	17
	울산문화재단	8	6	2	5	21
	인천문화재단	17	4	7	17	45
광역시_시 총계		94	46	74	131	345
특례시	고양문화재단	0	0	0	0	0
	김해문화재단	1	7	0	28	36
	부천문화재단	8	22	4	41	75
	성남문화재단	5	11	11	30	57
	수원문화재단	15	15	24	36	90
	안산문화재단	5	7	5	7	24
	안양문화예술재단	3	10	0	16	29
	용인문화재단	10	4	11	37	62
	전주문화재단	17	2	5	12	36
	창원문화재단	8	10	19	41	78
	천안문화재단	2	1	3	8	16
	청주시문화산업진흥재단	9	4	10	17	40
	포항문화재단	13	3	6	2	24
	화성시문화재단	7	12	23	23	65
특례시 총계		103	108	121	298	632
총계		284	203	224	574	1,287

□ 지역문화재단의 예산 현황

- 앞서 문화재단과 같은 문화예술전문기관이 전국적으로 증가했음을 보았음
- 문화재단과 같은 문화예술전문기관의 사무의 성격을 예산의 재원 유형으로 살펴볼 수 있음
- 자료의 출처는 2018년 전국문화기반시설총람 중 문화재단 데이터임

가. 예산 평균 규모와 비율

- 지자체 보조금은 고유목적 사업으로 간주하고, 국고는 중앙정부의 위탁사업으로 간주하며, 자체자금은 고유목적사업으로 간주함.
- 지자체 보조가 57.5%로 가장 많은 비중을 차지하며, 자체자금이 21.5%로 그 다음을 차지하고, 국고가 17.0%를 차지함.
- 지자체 보조 비율에서 특례시가 69.9%로 가장 높게 나타났음
- 국고에서 광역도가 31.8%로 가장 높게 나타났음 (경기문화재단의 지자체 보조가 70.2%가 반영되어 높게 나타남)
- 자체자금에서 광역시가 28.3%로 가장 높게 나타났음

<표 3-29> 지역문화재단의 재원별 예산 비중

구분	지자체 보조	국고(기금 등)	자체자금	기타	합계
광역_도	121.5	73.9	24.3	12.9	232.7
	52.2%	31.8%	10.4%	5.6%	100.0%
광역_시	148.9	55.9	85.9	13.3	304.0
	49.0%	18.4%	28.3%	4.4%	100.0%
특례시	123.2	8.0	41.1	2.3	176.3
	69.9%	4.5%	23.3%	1.3%	100.0%
총계	129.6	38.4	48.6	8.1	225.4
	57.5%	17.0%	21.5%	3.6%	100.0%

※ 단위: 억원, %

- 재원별 예산 비중을 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음.
 - 국고 의존도가 높은 지역은 광역도 > 광역시 > 특례시 순임
 - 특히 경기문화재단을 제외하면 광역도의 국고 의존도는 더욱 높아짐. 충북

문화재단은 국고비율이 57.1%, 충남문화재단은 국고비율이 61.2%임

- 특례시는 지자체 보조가 69.9%로 약 70%에 이르며, 국고는 4.5%에 불과함
- 광역도와 특례시는 사업의 성질에서 상당한 차이가 있음을 알 수 있음

나. 지역문화재단의 재원의 종류별 예산 비율 (2018년 기준)

<표 3-30> 지역문화재단의 종류별 예산 비중

구분	재단명	지자체 보조	국고 (기금 등)	자체자금	기타	합계
광역_도	강원문화재단	38.6%	36.5%	0.0%	0.0%	100.0%
	경기문화재단	70.2%	0.0%	14.2%	14.2%	100.0%
	경남문화예술진흥원	49.4%	41.3%	0.6%	0.6%	100.0%
	전라남도문화관광재단	49.3%	40.1%	0.0%	0.0%	100.0%
	전라북도문화관광재단	45.7%	42.9%	6.9%	6.9%	100.0%
	제주문화예술재단	51.5%	48.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	충남문화재단	38.4%	61.2%	0.0%	0.0%	100.0%
	충북문화재단	37.7%	57.1%	3.5%	3.5%	100.0%
광역_도 총계		52.2%	31.8%	5.6%	5.6%	100.0%
광역_시	광주문화재단	58.6%	37.5%	0.8%	0.8%	100.0%
	대구문화재단	47.7%	40.1%	0.4%	0.4%	100.0%
	대전문화재단	70.5%	29.5%	0.0%	0.0%	100.0%
	부산문화재단	58.6%	32.4%	3.3%	3.3%	100.0%
	서울문화재단	37.8%	0.0%	7.0%	7.0%	100.0%
	세종시문화재단	63.7%	28.1%	7.8%	7.8%	100.0%
	울산문화재단	51.3%	41.0%	7.7%	7.7%	100.0%
	인천문화재단	63.4%	28.5%	0.4%	0.4%	100.0%
광역_시 총계		49.0%	18.4%	4.4%	4.4%	100.0%
특례시	고양문화재단	70.2%	0.0%	6.3%	6.3%	100.0%
	김해문화재단	65.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	부천문화재단	78.2%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	성남문화재단	76.6%	0.2%	4.8%	4.8%	100.0%
	수원문화재단	34.4%	3.2%	0.0%	0.0%	100.0%
	안산문화재단	72.3%	9.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	안양문화예술재단	75.2%	4.2%	0.0%	0.0%	100.0%
	용인문화재단	77.3%	0.0%	22.7%	22.7%	100.0%
	전주문화재단	64.6%	12.3%	0.0%	0.0%	100.0%
	창원문화재단	60.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	천안문화재단	83.3%	6.0%	1.2%	1.2%	100.0%
	청주시문화산업진흥재단	48.4%	41.3%	0.0%	0.0%	100.0%
	포항문화재단	72.0%	6.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	화성시문화재단	99.9%	0.1%	0.0%	0.0%	100.0%
특례시 총계		69.9%	4.5%	1.3%	1.3%	100.0%
전체 총계		57.5%	17.0%	3.6%	3.6%	100.0%

다. 지역문화재단의 재원별 예산 규모 (2018년 기준)

<표 3-31> 지역문화재단의 재원별 예산 규모

구분	재단명	지자체 보조	국고 (기금 등)	자체자금	기타	합계
광역시_도	강원문화재단	82.9	78.4	53.3	—	214.6
	경기문화재단	396.0	—	88.0	80.0	564.0
	경남문화예술진흥원	85.0	71.0	15.0	1.0	172.0
	전라남도문화관광재단	107.0	87.0	23.0	—	217.0
	전라북도문화관광재단	112.0	105.0	11.0	17.0	245.0
	제주문화예술재단	71.0	66.2	0.7	—	137.9
	충남문화재단	59.0	94.0	0.7	—	153.7
	충북문화재단	59.3	90.0	2.7	5.5	157.5
광역시_도 총계		972.2	591.6	194.4	103.5	1,861.7
광역시_시	광주문화재단	75.0	48.0	4.0	1.0	128.0
	대구문화재단	125.0	105.0	31.0	1.0	262.0
	대전문화재단	117.0	49.0	—	—	166.0
	부산문화재단	195.0	108.0	19.0	11.0	333.0
	서울문화재단	420.0	—	614.0	78.0	1,112.0
	세종시문화재단	43.5	19.2	0.3	5.3	68.3
	울산문화재단	60.0	48.0	—	9.0	117.0
	인천문화재단	156.0	70.0	19.0	1.0	246.0
광역시_시 총계		1,191.5	447.2	687.3	106.3	2,432.3
특별시	고양문화재단	144.0	—	48.0	13.0	205.0
	김해문화재단	221.0	—	115.0	—	336.0
	부천문화재단	61.0	—	17.0	—	78.0
	성남문화재단	218.5	0.7	52.2	13.8	285.2
	수원문화재단	91.2	8.6	165.1	—	264.9
	안산문화재단	100.0	12.4	2.6	—	138.4
	안양문화예술재단	124.0	7.0	34.0	—	165.0
	용인문화재단	17.0	—	—	5.0	22.0
	전주문화재단	42.0	8.0	15.0	—	65.0
	창원문화재단	124.0	—	80.0	—	204.0
	천안문화재단	70.0	5.0	8.0	1.0	84.0
	청주시문화산업진흥재단	75.0	64.0	16.0	—	155.0
	포항문화재단	72.0	6.0	22.0	—	100.0
	화성시문화재단	365.7	0.4	—	—	366.1
특별시 총계		1,725.4	112.1	574.9	32.8	2,468.6
총계		3,889.1	1,150.9	1,456.6	242.6	6,762.6

※ 단위: 억원

3. 소결 및 시사점

□ 지역별 거버넌스 구축을 위한 환경과 사무 배분을 살펴보았음.

- 1) 거버넌스의 조직 구성면에서 외부 환경과 내부 역량이 좋은 지역은 광역시 > 광역도 > 특례시 순으로 나타났음
- 2) 사무 배분에서 사업 유형과 국고재원의존성 중점적으로 검토하였음
 - 지원사업의 비중은 광역도 > 광역시 > 특례시 순임
 - 교육사업의 비중은 특례시 > 광역도 > 광역시 순임
 - 시설사업의 비중은 광역시 > 특례시 > 광역도 순임
 - 국고 의존도가 높은 지역은 광역도 > 광역시 > 특례시 순임
 - 재원의 자주성이 높은 지역은 역순인 특례시 > 광역시 > 광역도 순임
- 1)과 2)를 종합하여 결론을 산출하면 다음과 같음

		조직 환경 (합의제 행정기관 설립 외부 환경 / 재단 정책 역량)		
		상	중	하
사무 배분 (사업 재원 자주 성)	상			특례시
	중	광역_시		
	하		광역_도	

[붙임] 서울특별시 시민민주주의 기본조례(안)

[붙임]은 소결을 보완하기 위한 것으로, 현장의 예술가를 위한 합의제 행정기관 만이 아니라 시민 일반의 직접민주주의를 넓히는 합의제 행정기관이 제안되어 있기에 참고 자료로 붙임.

서울민주주의위원회는 시민민주주의 정책을 개발하고 시민 참여를 통한 시민 의사의 반영과 공론화를 도모하는 한편, 시민사회 성장을 위한 교육·연구활동 등을 수행하는 ‘합의제 행정기관’임.

이 합의제 행정기관은 지자체의 사무 중 ‘고도의 독립성’이 요구되는 일을 수행하기 위해 지방자치법 제116조와 동법 시행령 제79조에 따라 설치하는 거버넌스 기구임

서울시가 서울민주주의위원회를 합의제 행정기관으로 설치하면 사실상 전국 최초로 새로운 실효적 협치의 틀을 마련하게 됨. 여타 자문기구와 달리 자체 사무국을 갖춰 이행력을 확보할 수 있기 때문임.

위원회는 연간 시 예산 가운데 1조원 이상을 ‘시민숙의제’로 운영하는 막강한 권한 부여받음. 일부 지방자치단체가 민관 거버넌스를 운영했지만 예산·사업 심의권 규모 면에서 전례가 없음.

서울민주주의위원회에 내년부터 시 일반회계의 1%인 2,000억 원의 예산·사업 심의 권한을 맡긴다. 이후 이를 단계적으로 늘려 2021년에는 5%(1조2,000억원)의 예산심의권을 맡길 예정

서울민주주의위원회 시 예산·사업 심의 역할 흐름도

